

Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, sometemos a la consideración de esta asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se modifican y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de acuerdo con la siguiente

#### Exposición de Motivos

I. En México, la primer reforma en materia de financiamiento a partidos políticos fue en el año de 1964, a razón de la propuesta del ex presidente Adolfo López Mateos, con la finalidad de considerar apoyos económicos para los partidos políticos siempre y cuando estuvieran constituidos legalmente, dispensando impuestos para timbre que cause en los contratos de arrendamiento, compra, venta y donaciones de inmuebles, rifas y sorteos que generen recursos para fines de su instituto, aquellos ocasionados por la venta de los impresos que se editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios de los diputados del partido.

Sin embargo, no fue hasta el año de 1977 cuando el ex presidente Luis Echeverría Álvarez, retomo el tema sobre las prerrogativas para los partidos políticos, donde se adicionaron algunas innovaciones como el acceso a la radio y la televisión con cobertura nacional, durante los períodos de campaña electoral disponiendo de hasta 10 minutos quincenales.

En el año de 1977 José López Portillo propuso la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y el reconocimiento constitucional de los partidos políticos en México, otorgando el acceso permanente a la radio y televisión, la exención de impuestos y pago de derechos, disfrutar de franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones, disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales y contar durante los procesos electorales en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular.

Derivado de la reforma a dicha ley, el 27 de octubre del siguiente año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley de Organizaciones Políticas para la Ley de

Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. En este reglamento se tipifican las prerrogativas a las que se tienen derecho los partidos políticos; se otorga un tiempo mínimo de dos horas y un máximo de 4 del tiempo del estado en radio y televisión; se extienden franquicias postales y telegráficas para enviar correspondencia ordinaria, propaganda y publicaciones periódicas. Además se extienden prerrogativas para la impresión de carteles y folletos de igual formato y calidad para todos los partidos políticos, con un número proporcional al número de fórmulas de candidatos registrados para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y al de las listas para elección de diputados por el principio de representación proporcional. Por último, se extienden las prerrogativas para facilitar locales de los partidos políticos que así lo soliciten y para la celebración de sus reuniones públicas.

En 1987 Miguel de la Madrid Hurtado propuso y aprobó un Código Federal Electoral, en este se fijaron quince minutos mensuales de tiempo de transmisiones para cada partido político de manera permanente reafirmando el incremento de la duración de las transmisiones en tiempos electorales, además se dispone la transmisión de programas de cobertura regional, siempre y cuando no excedieran la mitad del tiempo asignado para sus propios programas de cobertura nacional, asimismo se añade que todos los partidos tendrían derecho a participar en un programa especial transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

Carlos Salinas de Gortari modificó en 1989 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Libro segundo de los Partidos Políticos, ampliando nuevas bases de financiamiento, introduciendo disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral, estableció los principios que generarán equidad en el acceso a los medios de comunicación y mayor equilibrio en el financiamiento a los partidos y el establecimiento de topes de campaña.

Fue en 1996 cuando el ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, poco antes de que iniciara el proceso electoral, promovió reformas al Cofipe obligando a las legislaturas de los estados a modificar sus leyes electorales. Con esto se otorgó el derecho a los partidos políticos a disfrutar de sus prerrogativas y a recibir el financiamiento público, generando con esto la práctica de auditorías y verificaciones respecto de sus ingresos y egresos, además de puntualizar que las prerrogativas y el financiamiento público sean utilizados exclusivamente para el sostenimiento de las actividades contempladas en la ley.

En cuanto a las condiciones de la competencia se introdujo el precepto de que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, de tal manera que los partidos políticos dependieran del erario público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y otra para las actividades relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales. En ambos casos, 30 por ciento del financiamiento público total se distribuirá entre los partidos de manera igualitaria, el 70 por ciento restante, de acuerdo con el porcentaje de votos en la elección inmediatamente anterior.



II. En México existe una gran problemática sobre el excesivo financiamiento público que reciben los partidos políticos. Si bien es cierto que estas organizaciones juegan un papel importante en la configuración de la democracia, también existen muchas opiniones acerca de que estos resultan demasiado costosos y que algunas de estas organizaciones son utilizadas como negocios en beneficio exclusivo de sus dirigentes, a costa del erario público.

Por esta razón ha llegado el momento de impulsar modificaciones profundas a nuestro sistema de partidos, de tal manera que el Estado mexicano sea capaz de recuperar la confianza de los ciudadanos e incentivar su participación en la vida democrática.

La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés) es un organismo que año con año publica informes que se han tomado como referencia por diversos estudiosos del tema, para señalar que en México, el sistema de elecciones es un gran devorador de los recursos públicos, siendo de los países más costosos para llevar a cabo procesos electorales, no solo en América Latina sino también entre algunos países de Asia, África y Europa.

De acuerdo con estudios de esta organización el costo de cada voto en México en 2009, fue de 5.9 dólares: “las distancias respecto de otras democracias en América Latina son muy desfavorables en relación con la mexicana, pues según se desprende del informe, en Brasil el costo del voto es de 29 centavos de dólar; en Colombia, 1.95; Ecuador, 1.09; Panamá, 5.25; Uruguay, 3.72, y el más elevado –sin contar a México– es el de Costa Rica, donde asciende a 8.58 dólares”.<sup>1</sup>

Para el año 2015, el costo del voto en México es 18 veces superior que el promedio de toda América Latina, subrayando que “el sistema electoral mexicano no sólo es el más oneroso en la región, sino también de una lista de 36 naciones de África, Asia y Europa”.<sup>2</sup> Tras las elecciones llevadas a cabo durante el 2015, el IFES señaló que “el costo por voto [...] en México llega a 17.24 dólares, lo que lo convierte en el voto más caro de Latinoamérica”,<sup>3</sup> y con lo que se confirma que el costo del voto en México creció en más del doble en 6 años.

En este sentido, el Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó 5 mil 356 millones 771 mil 247 pesos, para ser distribuidos entre los partidos políticos y candidatos independientes en el proceso electoral de 2015, casi el doble de recursos asignados en 2014 para programas de Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales y similar al Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, mismos que son fundamentales para la ciudadanía.

III. En Movimiento Ciudadano consideramos fundamental eliminar el financiamiento público de los partidos políticos, no sólo para generar un ahorro en el erario público mexicano, sino para incentivar la construcción de una democracia de calidad, de contiendas electorales equitativas y limpias, y de una cultura cívica basada en la participación ciudadana.

Debemos ser conscientes que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Vivienda realizada en julio de 2014, 41 por ciento de los mexicanos manifiesta que los partidos políticos no representan los intereses de la ciudadanía, aunado a la inconformidad generalizada por el excesivo otorgamiento de recursos públicos por medio de sus contribuciones. En las pasadas elecciones según datos del INE, se contó con una participación ciudadana de 39 millones 872 mil 757 votantes, es decir 47.7 por ciento respecto al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Los partidos políticos son entidades de interés público y por ello es su responsabilidad impulsar la participación ciudadana en los procesos electorales. Reivindicar la credibilidad de las instituciones tendrá que ser una tarea exhaustiva para los partidos políticos, cambiar la manera atraer al ciudadano y que ello derive en un voto a favor será la recompensa en primera instancia por su labor de convencimiento.

Los partidos políticos no deben ser una carga para los ciudadanos, ni deben ser costosos para la democracia. Los ciudadanos exigen austeridad y política de calidad, y frente a ello los partidos políticos deberían tener el valor de apretarse el cinturón. Si los partidos políticos no son capaces de generar confianza y de ganar votos, simplemente, deben recibir menos recursos públicos. Los partidos políticos que quieran más recursos, deben ser capaces de convencer a los ciudadanos de apoyarlos.

Con esta modificación buscamos los siguientes objetivos:

- Impulsar una medida de austeridad y ahorro. Detener el derroche de recursos públicos que representa el financiamiento público a los partidos políticos.
- Obligar a los partidos políticos a hacer campañas de calidad, porque si quieren más dinero tendrán que lograr que la gente salga a votar, así como erradicar la compra de votos con dinero de las contribuciones de los ciudadanos. Hoy, los partidos políticos reciben automáticamente financiamiento público e incluso hay algunos partidos que promueven el abstencionismo, la guerra sucia y otras prácticas que desincentivan la participación ciudadana. Con nuestra propuesta, si quieren más recursos, deberán buscar incentivar el financiamiento privado y el apoyo ciudadano, y para lograrlo tendrán que modificar su comportamiento y las malas prácticas en sus campañas.
- Contar con una mayor rendición de cuentas, ya que los partidos políticos estarán obligados a fortalecer sus lazos de comunicación e interacción con los ciudadanos.

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

Decreto

Que reforma la fracción II del artículo 41 y los incisos g) y k) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga los artículos 50, 51 y 52, y reforma el artículo 56 de la Ley General de Partidos Políticos

Artículo Primero. Se reforma la fracción II del artículo 41 y los incisos g) y k) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. [...]

[...]

I. [...]

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, mismo que deberá ser de origen privado, y se sujetará al límite que establezca el Instituto Nacional Electoral conforme a esta Constitución y las leyes correspondientes .

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. a VI. [...]

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

[...]

I. a III. [...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garantizarán que:

a) a f) [...]

g) Las formas en que los partidos políticos puedan obtener a financiamiento privado. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) a j) [...]

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho de obtener financiamiento privado y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

l) a p) [...]

V a IX. [...]

Artículo Segundo. Se derogan el inciso b) del artículo 26, los artículos 50, 51 y 52, el inciso a) del artículo 70, y se reforman el inciso d) del artículo 23, el inciso k) del artículo 30, el numeral 1 del artículo 53, el inciso a) del artículo 54, el artículo 56, la fracción I del inciso d) del artículo 380 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

Artículo 23.

1. Son derechos de los partidos políticos:

a) a c) [...]

d) Acceder a las prerrogativas y obtener financiamiento privado en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

[...]

e) a la l) [...]

Artículo 26.

1. Son prerrogativas de los partidos políticos.

a) [...]

b) Derogado.

c) a d) [...]

Artículo 30.

1. Se considera información pública de los partidos políticos:

a) a j) [...]

k) Los montos de financiamiento privado obtenidos en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y de la Ciudad de México, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así? como los descuentos correspondientes a sanciones;

l) a t) [...]

Artículo 50. Se deroga.

Artículo 51. Se deroga.

Artículo 52. Se deroga.

Artículo 53.

1. Los partidos políticos podrán obtener financiamiento privado con las modalidades siguientes:

a) a d) [...]

Artículo 54.

1. [...]

a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

b) a g) [...]

Artículo 56.

1. El financiamiento privado que obtengan los partidos políticos se conformará por :

a) a c) [...]

2. El financiamiento privado se ajustara? a los siguientes límites anuales

a) El instituto determinará el tope de financiamiento privado anual conforme a las siguientes reglas:

I. El monto total de financiamiento privado para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

II. La cantidad obtenida después de realizar las operaciones aritméticas referidas en la fracción anterior, se dividirá entre el total de partidos políticos con registro, y el monto resultante será el tope máximo de financiamiento privado para actividades ordinarias que podrá obtener cada partido político.

III. Para la realización de actividades de campaña, los partidos políticos nacionales y locales podrán obtener financiamiento privado adicional al señalado anteriormente, conforme a los siguientes supuestos:

i) En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, el tope será el equivalente al cien por ciento del monto de financiamiento privado a que tenga derecho cada partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

ii) En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, el tope será el equivalente al cincuenta por ciento del monto de financiamiento privado a que tenga derecho cada partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

3. a 6. [...]

Artículo 70.

1. Las franquicias postales se sujetarán a las siguientes reglas:

a) El Consejo General determinará en el presupuesto anual de egresos del propio Instituto, la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos nacionales. En años no electorales el monto total será equivalente al dos por ciento del monto total de financiamiento privado que puedan recibir los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias; en años electorales equivaldrá al cuatro por ciento; .

b) a j) [...]

Artículo Tercero. Se reforman el artículo 212, la fracción I del inciso a) del numeral 4 del artículo 243, el numeral 2 del artículo 353, el numeral 4 del artículo 368, la fracción I del inciso f) del artículo 394, los artículos 398, 406 y 407, y se derogan el numeral 3 del artículo 31, el inciso d) del artículo 55, el inciso c) del artículo 104, el inciso a) del artículo 188, el inciso c) del artículo 393 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 31.

1. a 2. [...]

3. Derogado .

4. [...]

Artículo 55.

1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene las siguientes atribuciones:

a) a la c)

d) Derogado.

e) a o) [...]

Artículo 104.

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

a) a b) [...]

c) Derogado.

d) a r) [...]

Artículo 188.

1. Las franquicias postales se sujetarán a las siguientes reglas:

a) El Consejo General determinará en el presupuesto anual de egresos del propio Instituto, la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos nacionales. En años no electorales el monto total será equivalente al dos por ciento del monto total de financiamiento privado que puedan

recibir los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias; en años electorales equivaldrá al cuatro por ciento; .

b) a j) [...]

Artículo 212.

1. Los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate. De no retirarse, el Instituto o los Organismos Públicos Locales tomarán las medidas necesarias para la imposición de la sanción que al respecto establezca esta Ley.

Artículo 243.

1 a 4. [...]

a) En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, los topes serán los siguientes:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos será equivalente al treinta y tres por ciento del tope de financiamiento privado para la realización de actividades de campaña establecido para cada partido político.

II. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será equivalente a la cantidad que resulte de dividir el treinta y tres por ciento del tope de financiamiento privado para la realización de actividades de campaña establecido para cada partido político entre trescientos.

III. El tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa será equivalente a la cantidad que resulte de dividir el treinta y tres por ciento del tope de financiamiento privado para la realización de actividades de campaña establecido para cada partido político entre sesenta y cuatro.

b) En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal, el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será equivalente a la cantidad que resulte de dividir el tope de financiamiento privado para la realización de actividades de campaña establecido para cada partido político entre trescientos.

I. Se deroga.

II. Se deroga.



Artículo 353.

1. [...]

2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos y los candidatos independientes utilizarán recursos en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

3. [...]

Artículo 368.

1. a 3. [...]

4. Con la manifestación de intención, el candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral donde recibirá el financiamiento privado en los términos de la legislación aplicable .

5. [...]

Artículo 380.

1. Son obligaciones de los aspirantes:

a) a d) [...]

I) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

II) a VI) [...]

e) la i) [...]

Artículo 393.

1. [...]:

a) a b) [...]

c) Obtener financiamiento privado en los términos de esta Ley.

d) a h)

Artículo 394.

1. [...]:

a) a f) [...]

I) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

II) al VII) [...]

g) a o) [...]

Artículo 398.

1. El régimen de financiamiento de los candidatos independientes se sujetará a las modalidades del financiamiento privado que otorga la Constitución y esta ley.

Artículo 406.

1. En ningún caso, los candidatos independientes podrán recibir en propiedad bienes inmuebles para las actividades de su candidatura, así como adquirir bienes inmuebles con el financiamiento privado que reciban.

Artículo 407.

1. Los candidatos independientes tendrán derecho a obtener financiamiento privado para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución de prerrogativas a que tienen derecho los Candidatos Independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación salvo lo dispuesto en los artículos siguientes.

Segundo. Una vez publicado el presente decreto se cancelarán las ministraciones de financiamiento público destinadas a los partidos políticos para el ejercicio fiscal correspondiente, por lo que se deberán realizar las modificaciones necesarias al Presupuesto de Egresos de la Federación y a los presupuestos de egresos de las entidades federativas. Los recursos que se hayan previsto para el financiamiento público a los partidos políticos deberán redireccionarse en los respectivos presupuestos exclusivamente a inversión pública, educación o salud.

Tercero. El Instituto Nacional Electoral y los Institutos locales deberán aprobar dentro de los 15 días siguientes a la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo en el que establezcan el tope máximo de financiamiento privado que podrán obtener los partidos políticos, conforme a las reglas establecidas en la presente reforma, debiéndose calcular por única ocasión, la parte proporcional a los meses del año que falten por transcurrir.

Cuarto. En las entidades federativas que se encuentren en proceso electoral al momento de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, las reglas del financiamiento establecidas en esta reforma entrarán en vigor hasta que concluya el proceso electoral respectivo.

Quinto. El Instituto Nacional Electoral deberá adecuar sus reglamentos conforme a las disposiciones del presente Decreto a más tardar 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

#### Notas

1 Urrutia, Alonso y Martínez, Fabiola (2009), "Cuesta el voto en México 18 veces más que el promedio en AL", en La Jornada, 19 de Junio de 2009, Política.

2 Redacción (2010), "México, el voto más caro de Mundo", en El Milenio, 22 de noviembre de 2010, Política.

3 Huchim, Eduardo y Villanueva Paloma (2015), "El costo de las elecciones", en Reforma, 26 de junio de 2015, Revista R.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de abril de 2015.

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



# Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2016

Número 4518-XXI

## CONTENIDO

### Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria

## Anexo XXI

**Jueves 28 de abril**



**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO  
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SELAP/300/973/16  
Ciudad de México, a 28 de abril de 2016

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA  
DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se envían las siguientes Iniciativas de Decreto firmadas por el C. Presidente de la República, a fin de someterlas a la consideración de ese Órgano Legislativo. Asimismo y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se anexan los correspondientes Dictámenes de Impacto Presupuestario:

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 25 Y UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA.**

a) Copia simple del oficio 312-A.-001633 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0168 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.**

a) Copia simple del oficio 315-A.-001049 del 25 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

**ANEXO**





Oficio No. SELAP/300/973/16

b) Copia simple del oficio 353.A.-0176 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001047 del 26 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0173 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-R DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGISTROS CIVILES.**

a) Copia simple del oficio 315A-01052 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0177 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE COMERCIO.**

a) Copia simple del oficio 312.A.-001634 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0170 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Oficio No. SELAP/300/973/16

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE SALUD.**

a) Copia simple del oficio 315-A-01053 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0179 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

**El Subsecretario**

En ausencia del Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos el Titular de la Unidad de Enlace Legislativo en términos de lo dispuesto en el artículo 131 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

**LIC. FELIPE SOLÍS ACERO**

  
**Mtro. Valentín Martínez Garza**

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.  
**Lic. Rodrigo Espeleta Aladro**, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref. Oficio número 4.0529/2016.  
**Mtro. Valentín Martínez Garza**, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.  
**Minutario**  
UEL/311

VMG/RCC





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la presente Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece como una de las metas nacionales, para alcanzar un "México Próspero", garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, mediante la instrumentación de un modelo de mejora regulatoria integral que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas; lo anterior, fomentando el uso de herramientas electrónicas y consolidando la convergencia de la Federación con los otros órdenes de gobierno.

Tales objetivos parten del reconocimiento de que en el Estado de Derecho las leyes y demás normas de carácter general, constituyen instrumentos que garantizan los derechos ciudadanos, preservan el interés público, la vida, la salud y el medio ambiente, al tiempo que limitan el ejercicio de las funciones de gobierno. Sin embargo, cuando en el diseño de las normas no se considera la perspectiva de mejora regulatoria, es posible que con su emisión se impongan costos sustanciales que terminen por transformarse en mayores precios para los consumidores, costos regresivos para las empresas, barreras regulatorias para el acceso a los mercados y, en general, menores niveles de productividad.

México requiere que el sector productivo genere riqueza y empleos para sus ciudadanos alcanzando el nivel de competitividad exigido por el entorno comercial internacional. La única manera en que nuestras empresas lograrán ese objetivo es actuando en condiciones regulatorias y de gestión gubernamental similares o superiores a las de nuestros competidores.

En los últimos 21 años, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de los cuáles México forma parte, han venido desarrollando políticas de reforma y mejora regulatoria, que tienen como propósito garantizar que la regulación sea de buena calidad y congruente con su propósito. La OCDE ha sostenido que "una política regulatoria eficaz apoya el desarrollo económico, la consecución de objetivos sociales más explícitos como el bienestar social y la sustentabilidad ambiental, y fortalece el Estado de





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Derecho. Además, ayuda a que los responsables de la formulación de políticas lleguen a decisiones informadas sobre qué regular, a quién regular y cómo hacerlo.”<sup>1</sup>

Así, la mejora regulatoria no sólo ofrece beneficios desde la perspectiva económica, sino que también constituye una política de fortalecimiento institucional y social en tanto que, de la misma forma que persigue la prestación efectiva de bienes y servicios, busca el diseño de normas claras, trámites simples, y procedimientos transparentes y predecibles como condición de seguridad jurídica.

En consideración a lo anterior, el análisis y evaluación cuidadosos de los beneficios y costos potenciales de las leyes y demás normas generales, se convierte en nuestros días en una tarea central de los gobiernos democráticos, nacionales e internacionales, que buscan la gobernabilidad en un marco de seguridad jurídica, calidad regulatoria, transparencia, participación ciudadana, responsabilidad pública, rendición de cuentas y eficiencia.

### **Etapas del proceso de consolidación de la política de mejora regulatoria en México**

A lo largo de los últimos 27 años, se ha avanzado decididamente en el proceso de consolidación de mejora regulatoria en nuestro país. Hoy es posible identificar claramente las distintas etapas de dicho proceso, en los términos siguientes:

- a) **1989-1994:** A fines de la década de los 80 la regulación de muchas actividades y sectores productivos resultaba excesiva y, en algunos casos, poco aplicable al nuevo entorno económico en el que incursionaba México (incorporación al GATT en 1986). Para 1989 se encomendó a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la revisión del marco regulatorio de la actividad económica nacional a fin de propiciar la libre competencia, el desarrollo económico y la creación de empleos, y se creó la Unidad de Desregulación Económica (UDE), primer antecedente de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. El citado órgano se enfocó a la desregulación de sectores económicos clave como el autotransporte; a la modificación de la legislación en materia de competencia económica, procedimiento administrativo y normalización; y a la eliminación de barreras a la entrada y salida de mercados de bienes y servicios.
- b) **1995-1999:** A fin de afrontar la crisis económica de 1995 se implementó la mejora regulatoria como política pública de fomento económico en escenarios de austeridad presupuestal. Así, ante el escaso financiamiento disponible para las empresas y un consumo interno severamente deteriorado, se diseñó un esquema sistemático de revisión de trámites empresariales vigentes y regulaciones propuestas, con el fin de facilitar el establecimiento y operación de empresas ante un escenario de economía abierta. Asimismo, se estableció un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficacia de la regulación vigente y a eliminar los

---

<sup>1</sup> (OCDE. *México, Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria*, OCDE, 2013, p. 25).





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

excesos de la discrecionalidad administrativa y los trámites burocráticos que impedían a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, concentrar sus esfuerzos en la producción y venta. El programa se concretó con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) y el 24 de noviembre de 1995 se creó el Consejo para la Desregulación Económica, como órgano de apoyo técnico de la UDE, integrado por representantes de los sectores empresarial, laboral, académico, agropecuario y gubernamental. Las estrategias definitorias del programa fueron las siguientes:

1. Llevar un registro de trámites empresariales vigentes y coordinar su desregulación;
2. Revisar y dictaminar proyectos de disposiciones normativas federales, obligando a su justificación legal y económica;
3. Elaborar anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas para mejorar la calidad del marco regulatorio de manera generalizada, y
4. Apoyar a los gobiernos estatales en sus respectivos esfuerzos en la materia.

En 1995, todos los gobernadores de los Estados firmaron el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial y se comprometieron a instrumentar programas de reforma regulatoria semejantes al Federal. Por su parte, el Gobierno Federal se comprometió a brindar asistencia técnica a las Entidades federativas que lo solicitaran.

- c) **2000-2006:** A fin de asegurar que la mejora regulatoria se implementara como una labor continua y permanente, el Ejecutivo en turno sometió ante el Congreso de la Unión una serie de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), instrumento que hasta nuestros días, en el orden federal, constituye el eje normativo de la política de mejora regulatoria. Las reformas fueron aprobadas en marzo del 2000 y publicadas en el DOF el 19 de abril del mismo año. Los objetivos de tal legislación fueron los siguientes:

1. Se amplió el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria para incluir los trámites que realizan los ciudadanos, además de los trámites empresariales ya previstos, así como a nuevas materias, tales como las adquisiciones y obra pública, seguridad social y normas oficiales mexicanas. Las disposiciones se extendieron además a los organismos descentralizados respecto de sus actos de autoridad y de los servicios que presten de manera exclusiva.
2. Se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía al que quedaron encomendadas las funciones de evaluar el marco regulatorio federal, diagnosticar



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

su aplicación y elaborar, para consideración del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas, administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos, y garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones logrando mayores beneficios respecto de sus costos.

3. Se integró el Consejo para la Mejora Regulatoria (antes Consejo para la Desregulación Económica), integrado por representantes del sector público, social, privado y académico, con la función de recabar opiniones en materia de mejora regulatoria y coadyuvar en la instrumentación de este proceso.
4. Se estableció la obligación para los titulares de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (APF), de designar a un subsecretario, o su equivalente, como responsable de la mejora regulatoria quien deberá presentar al menos cada dos años un programa de mejora regulatoria a la COFEMER.
5. Tratándose de anteproyectos normativos elaborados por la APF, se estableció la obligación de presentar la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) como un instrumento de evaluación que permite conocer las razones por las que se proponen proyectos de regulación, las alternativas consideradas en su diseño, los esquemas de aplicación previstos, las consultas llevadas a cabo, así como los costos y beneficios potenciales. Tanto los anteproyectos normativos como las manifestaciones de impacto regulatorio deberán publicarse y serán sometidos a la revisión de la COFEMER, al menos 30 días hábiles antes de la emisión o envío a firma del Titular del Ejecutivo Federal.
6. Se estableció el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) que incluye, además de trámites empresariales, los que se aplican a los ciudadanos. A partir de la publicación del registro no puede exigirse ningún trámite que no esté inscrito y cualquier inscripción o modificación de un trámite debe hacerse de manera transparente, con el pleno conocimiento de los sectores productivos, el Consejo y previa opinión de la COFEMER.
7. Se sentaron las bases para el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) con el objetivo de que, en los trámites federales, las empresas y los ciudadanos inscritos en el Registro cuenten con un número válido para todas las dependencias y organismos federales.
8. A través de los Programas Bienales de Mejora Regulatoria 2001-2003, 2003-2005, 2005-2006, se sentaron las bases del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), así como de la mejora de trámites de alto impacto seleccionados por el sector privado, el plan de acciones concretas para mejorar la competitividad en





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

sectores estratégicos, la agenda de regulaciones por crear, modificar y eliminar, así como un programa para reducir la carga administrativa en trámites federales (Moratoria Regulatoria); y acciones regulatorias para simplificar la actividad económica, respectivamente.

- d) **2007-2016:** En los últimos nueve años se ha avanzado sustancialmente en relación con el objetivo de lograr la mayor efectividad y agilidad en la aplicación de los instrumentos de mejora regulatoria. Como ejemplos de esta tendencia pueden citarse los siguientes: en 2007 se publicó el Acuerdo de Calidad Regulatoria por el que se estableció un marco de referencia que permite evaluar la calidad regulatoria de los anteproyectos normativos y se ajustó a la vigencia del ejercicio fiscal el proceso de dictaminación de las reglas de operación de los programas del Gobierno Federal; en el año 2010, se adoptó un mecanismo para racionalizar la aplicación de la MIR de acuerdo al nivel de impacto de las normas evaluadas; en este periodo también se hicieron importantes esfuerzos para reducir los plazos de gestión de algunos procedimientos a cargo de la COFEMER (por ejemplo tratándose de la exención de presentación de la MIR); en marzo de 2012 se expidió el Acuerdo por el que se definen los efectos de los Dictámenes que emite la COFEMER respecto de las Normas Oficiales Mexicanas a fin de armonizar los procedimientos de normalización y de mejora regulatoria.

Adicionalmente, en este periodo, tuvieron lugar importantes modificaciones en la metodología de evaluación y análisis de calidad y mejora regulatoria. Se introdujo el "Análisis de impacto en la competencia"; el Sistema de Gestión de la Calidad de la MIR, que permite identificar las mejores prácticas de análisis de impacto regulatorio y las áreas de oportunidad para cada ente regulador, y se implementó la Manifestación de Impacto Regulatorio *ex post*, que examina la pertinencia, eficacia y los impactos de las decisiones regulatorias e identifica los resultados de la regulación implementada, es decir, las razones del fracaso de la regulación, o bien, los factores que contribuyeron al éxito de la misma.

Finalmente, en el marco de los objetivos nacionales de la mejora regulatoria y con el objetivo de alcanzar las mejores prácticas que ofrece el ámbito internacional, en 2013 la COFEMER firmó la Agenda Común de Mejora Regulatoria para entidades federativas, y el 5 de enero de 2015 se publicó en el DOF el Decreto Presidencial por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria y de Simplificación de Trámites y Servicios.

Existe todavía una enorme área de oportunidad en materia de mejora regulatoria, sobre todo en lo que hace a la coordinación entre autoridades y especialmente entre aquellas que no pertenecen a un mismo orden de gobierno. Esto es, en el contexto nacional, es necesario reconocer tareas aún pendientes, en adición a los retos que plantea el nuevo panorama constitucional, administrativo e institucional que ha venido generándose a lo largo de los años.





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En efecto, un estudio comprensivo de la OCDE en 2013 sobre el estado que guarda la mejora regulatoria en México, si bien reconoce ampliamente los logros del país en la materia tanto desde el punto de vista institucional como en el uso de las herramientas regulatorias, recomienda que el país adopte una política de “gobierno entero” y “multi-nivel” para asegurar la convergencia de las políticas regulatorias a nivel subnacional y perfeccionar la coordinación multinivel. Otras recomendaciones específicas que conviene destacar son: fortalecer el diseño institucional de la COFEMER, ampliar la cultura de calidad regulatoria en los poderes legislativos, promover las políticas para reducir los costos de la regulación y asegurar la eficacia de las medidas de simplificación administrativa<sup>2</sup>.

Es importante destacar también que el marco de aplicación de la mejora regulatoria a nivel federal ha sido reconocido por la OCDE. Dicho organismo ha venido evaluando las políticas explícitas, los mecanismos institucionales y la implementación de las herramientas de la mejora regulatoria como la MIR, la consulta pública y la revisión *ex post* en sus 34 países miembros y en la Unión Europea, y como resultado de dicha evaluación, el 28 de octubre de 2015 publicó el estudio “Panorama de Política Regulatoria 2015”, en el que México se ubica en primer lugar en la aplicación de estos esfuerzos. A nivel desagregado, las herramientas que actualmente aplica la COFEMER son altamente reconocidas, ya que los indicadores de dicho estudio ubican la consulta pública en primer lugar, seguida de la que llevan a cabo los Estados Unidos de América y Canadá; la MIR destaca en segundo lugar, después de la que realizan el Reino Unido y la revisión *ex post* se ubica en tercer lugar, después de Australia y el Reino Unido.

Sin embargo, debe reconocerse que si bien estos resultados son alentadores, éstos representan herramientas que sólo son aplicables a una parte de la APF, y no resultan aplicables las herramientas a todas las autoridades ni poderes en el ámbito federal, así como tampoco a los organismos con autonomía constitucional, ni son obligatorias para las entidades federativas y los municipios.

Todo esto presenta una importante área de oportunidad para que las herramientas aplicadas por la COFEMER, al tener el más alto reconocimiento a nivel internacional, puedan ser implementadas por las autoridades de todos los órdenes de gobierno en el país.

Tanto las buenas prácticas promovidas por la OCDE como la experiencia nacional acumulada durante estos 21 años, permiten identificar la necesidad de una revisión integral de las políticas de mejora regulatoria del Estado Mexicano.

---

<sup>2</sup> OCDE. *México, Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria*, OCDE, 2013



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

### **Justicia cotidiana**

El 27 de noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la organización de foros de consulta con diversos sectores de la sociedad, para elaborar una serie de propuestas y recomendaciones sobre la justicia cotidiana en el país. Derivado de dichos foros se recomendó desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria, así como llevar a cabo una instancia de diálogo entre los sectores público, social y privado. Esta instancia se materializó en los Diálogos por la Justicia Cotidiana.

La mesa de Política en materia de justicia de los Diálogos por la Justicia Cotidiana retomó esa recomendación y concluyó que existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas: hay un gran número de leyes a nivel nacional, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible; sólo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente; los ordenamientos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas públicas; se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, entre otros.

En ese sentido, la mesa concluyó que es necesario llevar a cabo una reforma constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general de mejora regulatoria, que permita a todas las autoridades públicas del país que emiten normas generales compartir una metodología común de mejora regulatoria y realizar un análisis de impacto regulatorio de las mismas.

### **Conclusiones**

En primer lugar, si bien en el marco normativo vigente se han sentado las bases para implementar mecanismos de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno, la realidad muestra que aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral. En su lugar, y a partir de la concurrencia de atribuciones que existe en la materia, se nos presenta un mosaico de leyes y ordenamientos con distintos niveles de efectividad, que difícilmente reconoce las asimetrías económicas y sociales que se dan entre los distintos órdenes de gobierno, y que deja al ciudadano frente a un escenario de incertidumbre regulatoria y discrecionalidad por parte de los poderes públicos.

En segundo lugar, debe reconocerse que la mejora regulatoria ha operado primordialmente al interior de la APF, local y municipal. Sin embargo, tal modelo normativo, en tanto que se enfoca en un criterio orgánico de emisión de normas, propicia que el resto de las normas generales, en particular aquéllas que provienen del Poder Legislativo, de los órganos constitucionales autónomos e incluso de otros órganos que, si bien integran la APF, no





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ejercen funciones típicas de autoridad o presentan una organización administrativa completamente nueva, queden al margen de los beneficios que aporta la política de mejora regulatoria.

Soporta lo anterior el hecho que diversos organismos internacionales, tales como la OCDE, han recomendado a México la inclusión de mecanismos y herramientas para asegurar la calidad de las disposiciones normativas que emanan del Congreso, toda vez que si bien esto ya ocurre en la APF, las disposiciones emitidas en este ámbito constituyen sólo una parte de la normatividad que se emite en el país.

Debe considerarse también que la mejora regulatoria no sólo tiene como finalidad generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional, sino también considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental.

Asimismo, el impulso a esta política permitirá contribuir a promover un mayor acceso a la justicia que incida en la calidad de vida de los mexicanos, el desarrollo económico y la consolidación del Estado de Derecho.

En consecuencia, la iniciativa de mérito busca los siguientes objetivos:

**Primero.** Adicionar un último párrafo al artículo 25 a fin de establecer la obligatoriedad para las autoridades de todos los órdenes de gobierno de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión.

**Segundo.** Facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de mejora regulatoria.

**Tercero.** En las disposiciones transitorias se prevé la creación de un Catálogo Nacional de Trámites y Servicios (CNTS). Este catálogo incluirá los trámites y servicios federales, estatales y municipales para que, mediante el uso de tecnologías de la información, propicie la certeza jurídica que debe regir en la aplicación de leyes y normas generales. Mediante este instrumento se busca que no se apliquen a los gobernados trámites adicionales a los inscritos, o se apliquen en forma distinta; lo que permitirá eliminar la discrecionalidad de los servidores públicos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de

**DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 25 y UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se ADICIONA un último párrafo al artículo 25 y la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**“Artículo 25. ...**

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

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

**Artículo 73. ...**

**I. a XXIX-W. ...**

**XXIX-X.** Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria, y

**XXX. ...**

**TRANSITORIOS**

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





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**SEGUNDO.** En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá la ley general a que se refiere la fracción XXIX-X del artículo 73 de esta Constitución.

Dicha ley deberá considerar al menos, lo siguiente:

- a) Un catálogo nacional de trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares.
- b) Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria.
- c) La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga."



Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

A handwritten signature in black ink, appearing to be "HCC" with a flourish underneath.



Oficio No. 312.A.-

001633

Ciudad de México a 27 de abril de 2016

MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE  
DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS  
SUBSECRETARÍA DE EGRESOS  
P R E S E N T E



Me refiero al oficio número 353.A.1.-0020 de la Dirección General Adjunta de Análisis Jurídico, recibido con fecha 26 de abril de 2016, mediante el cual remite el proyecto de "Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", enviado por la Procuraduría Fiscal de la Federación, a través del oficio núm. 529-II-DGLCPAJ-074/16 del 26 de abril del año en curso, a fin de recabar el dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular, de conformidad con la evaluación de impacto presupuestario elaborada por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y remitida por la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía (SE), mediante oficio núm. 110.1955.2016 del 25 de abril del año en curso; y, a los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 al 20 de su Reglamento; Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de septiembre de 2003 y su respectivo Acuerdo modificatorio publicado en el DOF el 14 de abril de 2005 y, 65 apartado A, fracción II y apartado B, fracción XIV y 65 A, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se tiene inconveniente en que se continúen con los trámites conducentes para la formalización del anteproyecto antes referido, en la consideración de que la dependencia manifiesta lo siguiente:

- I. El anteproyecto no crea unidades administrativas y plazas, ni crea instituciones. Ya que tiene como propósito establecer la obligatoriedad para las autoridades de todos los órdenes de gobierno de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión.
- II. No tiene impacto presupuestario en los programas aprobados.

.../





310100

-2-

Oficio No. 312.A.-

001633

- III. No establece destino específico de gasto público, que sean determinados en leyes fiscales, ya que no estima ingresos por conceptos distintos a los establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación.
- IV. El anteproyecto no establece nuevas atribuciones y actividades.
- V. No requiere la inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
EL DIRECTOR GENERAL

ALEJANDRO SIBAJA RÍOS

C.C.P.- L.C. FERNANDO LOPEZ MORENO.- DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO DE DESARROLLO SOCIAL, TRABAJO, ECONOMÍA Y COMUNICACIONES. SHCP.- PRESENTE

FLM/APM/YED

VD: G-1991



Oficio No. 353.A.-0168

Ciudad de México, a 27 de abril de 2016

**LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA**  
**Director General de Legislación y Consulta**  
**Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos**  
**Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta**  
**Procuraduría Fiscal de la Federación**  
**Presente**

Se hace referencia al oficio No. 529-II-DGLCPAJ-074/16, mediante el cual se remitieron a esta Dirección General copias simples del proyecto de "Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Proyecto), así como la respectiva evaluación de impacto presupuestario, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 de su Reglamento (RLFPRH); 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo Acuerdo modificatorio; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para efectos del dictamen de impacto presupuestario al que aluden las disposiciones antes citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el Proyecto.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 312.A.-001633, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../



HOJA 2 DE 2

La presente opinión se emite sobre la versión del Proyecto recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envió un cordial saludo.

**ATENTAMENTE  
LA DIRECTORA GENERAL**

  
**MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE**

Anexo: El indicado

C.c.p.- Act. Alejandro Sibaja Ríos.- Director General de Programación y Presupuesto "B" - Presente.

RGC / CFRP / MJC

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** César Camacho Quiroz, presidente, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Jesús Zambrano Grijalva, presidente; vicepresidentes, Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; María Bárbara Botello Santibáñez, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Daniela de los Santos Torres, PVEM; secretarios, Ramón Bañales Arámbula, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Juan Manuel Celis Aguirre, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>



# Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2016

Número 4518-XXII

## CONTENIDO

### Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias

## Anexo XXII

**Jueves 28 de abril**





**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO  
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SELAP/300/973/16  
Ciudad de México, a 28 de abril de 2016

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA  
DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se envían las siguientes Iniciativas de Decreto firmadas por el C. Presidente de la República, a fin de someterlas a la consideración de ese Órgano Legislativo. Asimismo y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se anexan los correspondientes Dictámenes de Impacto Presupuestario:

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 25 Y UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA.**

a) Copia simple del oficio 312-A.-001633 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0168 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001049 del 25 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

ANEXO



Oficio No. SELAP/300/973/16

b) Copia simple del oficio 353.A.-0176 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001047 del 26 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0173 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-R DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGISTROS CIVILES.**

a) Copia simple del oficio 315A-01052 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0177 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE COMERCIO.**

a) Copia simple del oficio 312.A.-001634 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0170 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.





Oficio No. SELAP/300/973/16

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE SALUD.**

a) Copia simple del oficio 315-A-01053 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0179 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

**El Subsecretario**

En ausencia del Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos el Titular de la Unidad de Enlace Legislativo en términos de lo dispuesto en el artículo 131 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

**LIC. FELIPE SOLÍS ACERO**

**Mtro. Valentín Martínez Garza**

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.  
**Lic. Rodrigo Espeleta Aladro**, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref. Oficio número 4.0529/2016.  
**Mtro. Valentín Martínez Garza**, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.  
**Minutario**  
UEL/311

VMG/RCC



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter ante esa Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente Iniciativa tiene por objeto otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir una Ley General que permita establecer los principios y bases que deben regir en todo el país en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

**I. ANTECEDENTES**

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene como estrategia hacer de México una sociedad de derechos, en donde los mexicanos tengan acceso efectivo a todas las prerrogativas que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de su eje denominado México en Paz, se propuso la consolidación de un Estado democrático a través de instituciones sólidas e incluyentes que aseguren el pleno respeto y garantía de los derechos humanos, pues cuando éstas no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y se debilita la legitimidad del Estado. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del Gobierno de la República ha sido lograr una política de Estado que asegure que todas las autoridades asuman el pleno respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

En el mensaje a la Nación "Por un México en Paz con Justicia y Desarrollo" del 27 de noviembre de 2014, expresé que la justicia no se agota en el ámbito penal, sino que hay una justicia olvidada que es la justicia cotidiana, la cual suele ser lenta, compleja y costosa, lo que provoca que la mayoría de los mexicanos no pueda acceder a ella con facilidad.

Consciente de que no se han presentado soluciones de fondo a estos problemas, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) organizar foros de consulta conformados por juristas, académicos y representantes de la sociedad civil, para la elaboración de un conjunto de propuestas y recomendaciones en la materia. Dichos foros tuvieron lugar durante el periodo comprendido del 15 de enero al 26 de febrero de 2015.





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El 27 de abril de 2015, el CIDE presentó el Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, el cual confirmó el reto que tiene el Estado de garantizar a todas las personas mecanismos sencillos para solicitar y obtener de las autoridades competentes una solución expedita y adecuada a sus problemas del día a día.

Asimismo, derivado de los resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, el CIDE recomendó convocar a una instancia plural de diálogo, con representantes de todos los sectores. Por ello, el CIDE, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Gobierno de la República convocaron de manera conjunta a representantes de la sociedad civil, académicos, abogados, representantes de organismos constitucionales autónomos y diversas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con la finalidad de construir soluciones concretas a los problemas de acceso a la justicia cotidiana.

La convocatoria se materializó en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, en los que, entre otros temas, se identificó la conveniencia de crear centros de asistencia temprana a fin de orientar a las personas sobre los mecanismos disponibles para resolver sus conflictos, así como fomentar el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, los cuales deberían ser de fácil acceso para permitir a las personas encontrar soluciones a sus conflictos sin la necesidad de acudir a instancias jurisdiccionales.

En este sentido, se concluyó que era necesario fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México, entendida como el conjunto de principios, procesos, disposiciones y medidas que se encaminan a resolver conflictos entre intereses distintos por medio del arreglo extrajudicial.

A través de estos mecanismos alternativos a los procedimientos jurisdiccionales, se busca cambiar el paradigma de la justicia dictada por órganos judiciales y propiciar una participación más activa de la ciudadanía en las formas de relacionarse entre sí, en las que se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.

Los sistemas jurídicos actuales tienden a crear esquemas institucionales más flexibles y horizontales que incluyen, por supuesto el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero también instituciones que fomentan la participación proactiva de las personas respecto de dichos mecanismos.

Por ello, en la medida en que se amplíe el acceso a estos mecanismos alternativos y se adopte esta vía para la solución de controversias, se contribuirá a la consolidación de una convivencia pacífica.

Finalmente, como consecuencia natural con esta propuesta, se disminuirían las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y se facilitará la conclusión expedita de los procedimientos que requieran tramitarse por esta vía.





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

## **II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MÉXICO**

En México, el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias ha aumentado y éstos se están asimilando como parte del sistema nacional de justicia. Sin embargo, no existe unidad de criterios o estándares mínimos aplicables en cuanto a la formación y los requisitos de certificación de mediadores y conciliadores, o los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos. Esta situación dificulta que en el país se comparta un lenguaje común respecto de dichos mecanismos de resolución de disputas.

Las entidades federativas que actualmente cuentan con leyes que regulan los mecanismos alternativos de solución de controversias son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Sin embargo, para que dichas leyes permitan el ejercicio efectivo de estos mecanismos alternativos, resulta necesario que se homologuen los principios que los rigen, los procedimientos, las etapas mínimas que los conforman, la definición de su naturaleza jurídica, los requisitos que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, e incluso la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios.

Es importante no perder de vista que los mecanismos alternativos de solución de controversias implican la participación activa de los particulares en la gestión de su conflicto o controversia, lo que permite mayor flexibilidad en el procedimiento, facilita los acuerdos entre las partes, así como su cumplimiento.

Hoy, a diferencia de otros tiempos, los mecanismos alternativos de solución de controversias no son un recurso espontáneo e intuitivo, o una reacción ante la emergencia que representa un conflicto. Por ello, es necesario plantear principios, procedimientos y conceptos básicos y homologados en todo el país.

En este sentido, resulta necesario integrar estos aspectos en una ley general, para que la forma de acceso y alcances de la justicia alternativa sea uniforme en todo el país y las personas hagan efectiva el derecho constitucional de acceso a la justicia.

## **III. OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA LEY GENERAL**

Las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación. Es decir, pueden incidir válidamente en todos los órdenes de gobierno que integran el Estado mexicano, en virtud de que el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En este orden de ideas, una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales.

Lo anterior, no pretende agotar la regulación de la materia concurrente, sino que busca ser la plataforma mínima desde la cual las entidades federativas puedan expedir su propia legislación.

Con una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias entre los tres órdenes de gobierno, se logrará lo siguiente:

1. Difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los mecanismos alternativos de solución de controversias y propiciar una convivencia social armónica;
2. Implementar en las instituciones públicas del país procedimientos para que los servidores públicos puedan proponer la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias como un medio de acceso a la justicia sin que se requiera el inicio de un proceso de carácter jurisdiccional, y
3. Brindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea a los servidores públicos que trabajan en oficinas de asistencia jurídica, a los servidores públicos encargados de aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como establecer estándares mínimos para la designación dichos servidores públicos.

Así, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

Derivado de lo anterior, es que se propone la adición de una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permitirá al Congreso de la Unión expedir una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, con el fin de hacer más accesible y más eficiente la impartición de justicia en el país.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de

**DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.**





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se ADICIONA la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 73. ...

I. a XXIX-W. ...

**XXIX-X.** Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, y

XXX. ...

#### TRANSITORIOS

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

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

**TERCERO.** La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

**CUARTO.** La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la Federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Reitero a Usted Ciudadano Presidente, las seguridades de mi distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ENRIQUE PEÑA NIETO**



Oficio No. 315-A-2016

México, D. F. a 25 de abril de 2016

**MTRA. JULIETA YELENA FERNÁNDEZ UGALDE**  
**DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS**  
**P R E S E N T E**

Me refiero al oficio número 353.A.1.-0013, de fecha 25 de abril del presente año, mediante el cual envía copia simple del anteproyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias"* (Anteproyecto), a efecto de que se emita a través de esta Dirección General, el dictamen de impacto presupuestario conforme a las disposiciones aplicables.

Sobre el particular, y conforme a la información proporcionada con oficio número: 529-II-DGLCPAJ-065/16, de la Dirección General de Legislación y Consulta Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, mediante el cual se adjunta la evaluación de impacto presupuestario emitida mediante oficios números: UGAJ/DGCCC/268/2016 y OM/DGPYP/1065/16, suscritos por los titulares de las Direcciones Generales de lo Consultivo y de Contratos y Convenios y de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), respectivamente, me permito destacar lo siguiente:

- El anteproyecto de referencia propone adicionar una fracción XXIX-X al artículo 73 Constitucional, que permitirá al Congreso de la Unión expedir una Ley General que establezca los principios y bases que deben regir en todo el país en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, con el propósito de hacer más accesible y eficiente la impartición de justicia.
- Se destacan los logros de contar con una Ley General en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias entre los tres órdenes de gobierno, como son:

6

.../



Hoja 2 de 4

- Difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los citados mecanismos alternativos;
  - Implementar en las instituciones públicas del país los procedimientos dirigidos a los servidores públicos para la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias, sin requerir iniciar un proceso de carácter jurisdiccional, y
  - Brindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea a los servidores públicos que trabajan en oficinas de asistencia jurídica.
- Por lo anteriormente expuesto, el Anteproyecto adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.....**

I a XXIX-W...

**XXIX-X Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, y**

XXX....





Hoja 3 de 4

Por su parte y de conformidad con lo señalado en la Evaluación de Impacto Presupuestario emitida por la SEGOB, se establece lo siguiente:

**I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.**

En lo que respecta a la evaluación de impacto presupuestario presentada por la SEGOB, se manifiesta que el Anteproyecto no tiene impacto presupuestario por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas, o en su caso, creación de nuevas instituciones.

**II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.**

El Anteproyecto no tiene impacto presupuestario adicional en los programas aprobados para el presente ejercicio a la SEGOB.

**III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público**

Conforme a lo manifestado por la SEGOB, el Anteproyecto no prevé el establecimiento de destinos específicos de gasto público

**IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.**

La SEGOB señala que las atribuciones o actividades que, en su caso, deba realizar dicha Dependencia, se cubrirán con cargo a su presupuesto aprobado, por lo que no se requerirán mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

**V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria**

De acuerdo con lo manifestado por la SEGOB, en su evaluación de impacto presupuestario, la iniciativa de referencia no incluye disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.



SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CREDITO PÚBLICO



Oficio No. 315-A-

Hoja 4 de 4

En mérito de lo antes expuesto, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 de su Reglamento; 65 Apartado A, fracción I, y Apartado B fracción XIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me permito informar a usted que el Anteproyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias"*, no tiene impacto presupuestario adicional.

Cabe señalar que el documento citado en primer término ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, por lo que nuestra opinión no prejuzga ni valida la información, los alcances de las acciones que propone el contenido del mismo, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras leyes y disposiciones.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
EL DIRECTOR GENERAL

  
ACT. CÉSAR J. CAMPA CAMPOS

C.c.p.- Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Servicios.- Presente.  
RMCH/GGCH

volante EDGPyPA15-2139



Oficio No. 353.A.-0176

Ciudad de México, a 27 de abril de 2016

**LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA**  
**Director General de Legislación y Consulta**  
**Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos**  
**Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta**  
**Procuraduría Fiscal de la Federación**  
**Presente**

Se hace referencia al oficio No. 529-II-DGLCPAJ-065/16, mediante el cual se remitieron a esta Dirección General copias simples del anteproyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias"* (Anteproyecto), así como la respectiva evaluación de impacto presupuestario, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 de su Reglamento (RLFPRH); 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo *Acuerdo modificatorio*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para efectos del dictamen de impacto presupuestario al que aluden las disposiciones antes citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el Anteproyecto.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 315-A-001049, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../



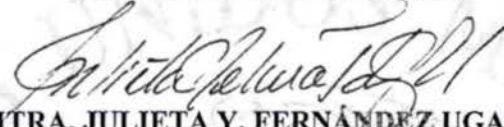
Oficio No. 353.A.-0176

HOJA 2 DE 2

La presente opinión se emite sobre la versión del Anteproyecto recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE  
LA DIRECTORA GENERAL**

  
**MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE**

Anexo: El indicado

C.c.p.- Act. César J. Campa Campos - Director General de Programación y Presupuesto "A" - Presente.

RGC / CFDRP / MJC





**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** César Camacho Quiroz, presidente, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Jesús Zambrano Grijalva, presidente; vicepresidentes, Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; María Bárbara Botello Santibáñez, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Daniela de los Santos Torres, PVEM; secretarios, Ramón Bañales Arámbula, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Juan Manuel Celis Aguirre, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>



# Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2016

Número 4518-XXIII

## CONTENIDO

### Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante

## Anexo XXIII

**Jueves 28 de abril**



**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO  
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SELAP/300/973/16  
Ciudad de México, a 28 de abril de 2016

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA  
DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se envían las siguientes Iniciativas de Decreto firmadas por el C. Presidente de la República, a fin de someterlas a la consideración de ese Órgano Legislativo. Asimismo y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se anexan los correspondientes Dictámenes de Impacto Presupuestario:

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 25 Y UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA.**

a) Copia simple del oficio 312-A.-001633 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0168 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001049 del 25 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

ANEXO





Oficio No. SELAP/300/973/16

b) Copia simple del oficio 353.A.-0176 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001047 del 26 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0173 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-R DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGISTROS CIVILES.**

a) Copia simple del oficio 315A-01052 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0177 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE COMERCIO.**

a) Copia simple del oficio 312.A.-001634 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0170 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Oficio No. SELAP/300/973/16

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE SALUD.**

a) Copia simple del oficio 315-A-01053 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0179 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

**El Subsecretario**

En ausencia del Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos el Titular de la Unidad de Enlace Legislativo en términos de lo dispuesto en el artículo 131 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

**LIC. FELIPE SOLÍS ACERO**

  
**Mtro. Valentín Martínez Garza**

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.

**Lic. Rodrigo Espeleta Aladro**, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref. Oficio número 4.0529/2016.

**Mtro. Valentín Martínez Garza**, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.

**Minutario**

UEL/311

VMG/RCC





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En el marco del decálogo de medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el estado de Derecho, anunciadas en noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevar a cabo foros de consulta para identificar los problemas más trascendentes sobre justicia cotidiana.

Entre los problemas que se detectaron a partir de los foros, se encuentra la marginación jurídica y la dificultad que tienen las personas para acceder a la justicia. En este sentido, el CIDE recomendó al Gobierno de la República establecer procesos que permitan la tramitación sumaria de conflictos que afectan la convivencia cotidiana de las personas.

Asimismo, los Diálogos por la Justicia Cotidiana permitieron identificar que una barrera importante de acceso a la justicia es la falta de información oportuna y de calidad sobre la forma en que un conflicto puede ser atendido. Más aun, las instancias de resolución de controversias se encuentran alejadas de gran parte de la población.

Además, se identificó que los conflictos comunitarios tampoco cuentan, en general, con mecanismos de resolución o gestión efectivos y de fácil acceso para su solución. Este tipo de conflictos se refiere, entre otros, a asuntos vecinales, condominales, usuarios de instalaciones y vías públicas, así como cualquiera que ocurra en todo ámbito de interacción social.

Otro aspecto relevante que se identificó en la mesa "Asistencia jurídica temprana y justicia alternativa" de los Diálogos, es que la población desconfía de las instituciones y procedimientos de procuración y administración de justicia. Esta desconfianza se extiende a las autoridades y a los operadores mismos del sistema de justicia.

En efecto, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (ENVIPE) levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), arrojó que el 63.1% de los encuestados, no denuncia por causas atribuibles a la autoridad





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

(por miedo a la extorsión, por considerarlo pérdida de tiempo, por ser trámites largos y difíciles, por desconfianza en la autoridad, por la actitud hostil de la autoridad, etc.), y otro 36.% por otras causas como: miedo al agresor, por considerarlo un delito de poca importancia o por no tener pruebas<sup>1</sup>.

Además, dicha mesa concluyó que en la actualidad, vivimos una crisis de valores cívicos y de respeto hacia el estado de Derecho, y existe un sentimiento de injusticia y decepción en el sistema por parte de los ciudadanos.

Por ello, las soluciones que se propusieron para atender estos problemas se centran en dos aspectos fundamentales: (i) fortalecer la justicia cívica, y (ii) crear mecanismos que detonen la justicia itinerante.

### **Justicia Cívica**

La justicia cívica debe ser el detonante para solucionar conflictos menores, conflictos que en muchas ocasiones resultan largos y costosos por una inadecuada atención y solución temprana a éstos. Por ello, requerimos cambiar el modelo de justicia que por muchos años se ha centrado en atender prioritariamente los problemas penales.

Hoy, la justicia cotidiana debe ser el centro de la solución de los conflictos del día a día, aquéllos que surgen de la convivencia cotidiana de las personas que se da entre vecinos, en las escuelas, en los centros de trabajo y en las calles.

Los diferendos y las pugnas entre las personas son inevitables; sin embargo, una convivencia armónica depende en gran medida de que existan mecanismos que permitan resolver de manera rápida, eficaz y sin formalismos, esas diferencias.

Los conflictos debieran poder solucionarse desde un primer momento, es decir desde que éstos inician y no cuando requieren la intervención de una autoridad jurisdiccional. Por ello, la justicia cívica juega un papel importantísimo en la prevención de conflictos, pues establece reglas mínimas de comportamiento y de convivencia armónica.

En este sentido, diversas entidades federativas ya cuentan con ordenamientos jurídicos que regulan la convivencia armónica de las personas, a través de leyes o reglamentos de cultura cívica, no obstante, esto no ha logrado permear en todo el país por diversas circunstancias, particularmente porque no existen criterios homogéneos que faciliten la convivencia diaria de las personas y sus relaciones personales. Además, en muchas ocasiones las autoridades desconocen la existencia de estas normas jurídicas.

---

<sup>1</sup>[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por ello, uno de los objetivos de la presente iniciativa es facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general que establezca las bases y los principios que deberán observar los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica.

Dicha ley será el referente normativo que deberá servir para mejorar las relaciones entre las personas, el cumplimiento de normas de conducta que prevengan conflictos mayores y que permita a las autoridades actuar de manera inmediata ante conflictos que se presentan en las comunidades.

La adición constitucional que se propone forma parte de un conjunto de acciones legislativas y de políticas públicas que el Gobierno de la República, en conjunto con la sociedad civil, estamos impulsando para hacer de la justicia cotidiana una justicia que mejore las relaciones humanas. Por ello, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la asistencia temprana y la justicia itinerante serán un pilar fundamental para despresurizar las cargas de trabajo de los tribunales judiciales.

Se trata de atender y resolver los conflictos desde su génesis, evitar que un problema vecinal termine en una agencia del ministerio público o en una resolución judicial. La justicia más barata es la que se resuelve a tiempo.

### **Justicia Itinerante**

El concepto de justicia ha estado asociado a la necesidad de contar con espacios físicos que permitan a los jueces atender y resolver los conflictos que se les presentan. Durante mucho tiempo esta idea se ha encontrado con el inconveniente de la suficiencia presupuestaria y de la lejanía en la que se encuentran muchas comunidades de los centros donde se administra y se imparte justicia.

Es tiempo de cambiar esta idea y de acercar la justicia a las personas. Por ello, la justicia itinerante debe cumplir con el propósito fundamental de estar presente en todos los lugares del país, incluso en las comunidades más alejadas o marginadas.

Es importante no perder de vista que, en su mayoría, la resolución de estos conflictos compete a la autoridad más cercana, es decir, a la estatal o municipal. Por ello, resulta de la mayor importancia que todos los órdenes de gobierno, incluido el Federal, seamos copartícipes en hacer más accesible la justicia a las personas. En este sentido, la justicia itinerante implica la realización de trámites, servicios administrativos, así como la resolución efectiva y pronta de conflictos que se presentan en una determinada comunidad.

En una sociedad democrática, el acceso a la justicia es un elemento indispensable para lograr una convivencia armónica. Sin embargo, la lejanía y la marginación son elementos que impiden administrar justicia de manera efectiva.





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Respecto a la impartición de justicia, los Tribunales Agrarios son los únicos órganos jurisdiccionales que desarrollan Programas de Administración de Justicia Itinerante dentro de sus jurisdicciones territoriales. Los usuarios del servicio de administración de justicia agraria, generalmente se encuentran dispersos en áreas geográficas apartadas, lo que dificulta su acceso a las instalaciones de los órganos impartidores de justicia agraria lo cual redundaría en perjuicio de su economía. El artículo 8, fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece, entre las atribuciones del Tribunal Superior Agrario, la de poder autorizar a los Tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca.

Este modelo de justicia itinerante, se propone que sea replicado no sólo respecto de procedimientos jurisdiccionales y administrativos, sino que se contemplen tanto a la asistencia temprana, a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, por supuesto, a la justicia cívica.

Por todo lo anterior, el Decreto de mérito propone que, a partir de la facultad que ejerza el Congreso de la Unión, las leyes de las entidades federativas deberán prever los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos, además deberán establecer las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica e itinerante, así como sus mecanismos de acceso.

Por lo anteriormente expuesto, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de

#### **DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se ADICIONA la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**“Artículo 73. ...**

**I. a XXIX-W. ...**

**XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y**

**XXX. ....**





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

## TRANSITORIOS

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

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-X de esta Constitución, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Dicha ley deberá considerar, al menos lo siguiente:

- a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;
- b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y
- c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

**TERCERO.** Las legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente Decreto.”



Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ENRIQUE PEÑA NIETO**

\*HCO

Oficio No. 315-A-201647

Ciudad de México, a 26 de abril de 2016.

MTRA. JULIETA Y. FERNANDEZ UGALDE  
DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS  
SUBSECRETARÍA DE EGRESOS  
P R E S E N T E



Hago referencia al Oficio No. 353.A.1.-0017 de fecha 26 de abril del año en curso, mediante el cual se solicita el dictamen de impacto presupuestario del anteproyecto de **"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción XXXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cívica e Itinerante"**, para lo cual se remite copia simple del mismo, así como copia de su respectiva evaluación de impacto presupuestario elaborada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF).

Cabe destacar, que el citado anteproyecto de Iniciativa tiene por objeto adicionar una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica e itinerante.

Derivado de lo anterior, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 18, 19 y 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, mediante oficio No. 4.0487/2016 de fecha 22 de abril del presente, emitido por la Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos de la CJEF, se presentó la evaluación de impacto presupuestario en el cual manifiesta, entre otros puntos, lo siguiente:

**I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.**

*Por lo que toca a la Administración Pública Federal, el anteproyecto no contempla la creación de nuevas instituciones o modificación de unidades administrativas o plazas.*



Oficio No. 315-A- 011 27

Página 2 de 3

**II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.**

*El anteproyecto de Iniciativa no interfiere en los programas aprobados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que no se requerirán recursos adicionales por su entrada en vigor.*

**III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público.**

*El anteproyecto no prevé destinos específicos de gasto público.*

**IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.**

*El anteproyecto no prevé nuevas atribuciones o actividades para las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.*

**V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.**

*Las disposiciones del anteproyecto no inciden en la regulación en materia presupuestaria.*

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 6 y 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 de su Reglamento; y 65, apartado A, fracción I, y apartado B, fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta Dirección General de Programación y Presupuesto "A" considera que la implementación del anteproyecto de **"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción XXXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cívica e Itinerante"**, no tiene impacto presupuestario adicional.



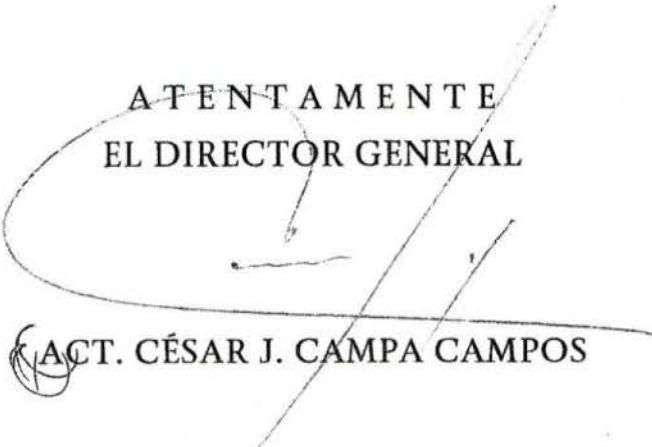
Oficio No. 315-A- 31747

Página 3 de 3

Cabe señalar, que dicho anteproyecto de iniciativa ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, por lo que nuestra opinión no prejuzga ni valida la información, los alcances de las acciones que propone el contenido, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras disposiciones.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**EL DIRECTOR GENERAL**

  
**ACT. CÉSAR J. CAMPA CAMPOS**

C.C.P.- DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO DE SERVICIOS.- PRESENTE.

RMC/SRB/SRH

Volante GDGPYA16-2159





Oficio No. 353.A.-0173

Ciudad de México, a 27 de abril de 2016

**LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA**  
**Director General de Legislación y Consulta**  
**Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos**  
**Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta**  
**Procuraduría Fiscal de la Federación**  
**P r e s e n t e**

Se hace referencia al oficio No. 529-II-DGLCPAJ-067/16, mediante el cual se remitieron a esta Dirección General copias simples del Proyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción XXXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cívica e Itinerante"* (Proyecto), así como la respectiva evaluación de impacto presupuestario, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 de su Reglamento (RLFPRH); 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo *Acuerdo modificatorio*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para efectos del dictamen de impacto presupuestario al que aluden las disposiciones antes citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el Proyecto.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 315-A-001047, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../





Oficio No. 353.A.-0173

HOJA 2 DE 2

La presente opinión se emite sobre la versión del Proyecto recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE  
LA DIRECTORA GENERAL**

*Julieta Y. Fernández Ugalde*  
**MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE**

Anexo: El indicado

C.c.p.- Act. César J. Campa Campos.- Director General de Programación y Presupuesto "A" - Presente.

RGC / CFDRP / MJC

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** César Camacho Quiroz, presidente, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Jesús Zambrano Grijalva, presidente; vicepresidentes, Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; María Bárbara Botello Santibáñez, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Daniela de los Santos Torres, PVEM; secretarios, Ramón Bañales Arámbula, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Juan Manuel Celis Aguirre, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>



# Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2016

Número 4518-XXIV

## CONTENIDO

### Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles

## Anexo XXIV

**Jueves 28 de abril**





**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO  
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SELAP/300/973/16  
Ciudad de México, a 28 de abril de 2016

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA  
DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se envían las siguientes Iniciativas de Decreto firmadas por el C. Presidente de la República, a fin de someterlas a la consideración de ese Órgano Legislativo. Asimismo y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se anexan los correspondientes Dictámenes de Impacto Presupuestario:

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 25 Y UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA.**

a) Copia simple del oficio 312-A.-001633 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0168 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001049 del 25 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

ANEXO



Oficio No. SELAP/300/973/16

b) Copia simple del oficio 353.A.-0176 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001047 del 26 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0173 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-R DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGISTROS CIVILES.**

a) Copia simple del oficio 315A-01052 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0177 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE COMERCIO.**

a) Copia simple del oficio 312.A.-001634 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0170 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.





Oficio No. SELAP/300/973/16

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE SALUD.**

a) Copia simple del oficio 315-A-01053 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0179 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

**El Subsecretario**

En ausencia del Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos el Titular de la Unidad de Enlace Legislativo en términos de lo dispuesto en el artículo 131 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

**LIC. FELIPE SOLÍS ACERO**

  
**Mtro. Valentín Martínez Garza**

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.

**Lic. Rodrigo Espeleta Aladro**, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref. Oficio número 4.0529/2016.

**Mtro. Valentín Martínez Garza**, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.

**Minutario**

UEL/311

VMG/RCC





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la iniciativa de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El 17 de junio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, debiendo el Estado garantizar el cumplimiento de estos derechos y la autoridad competente otorgar, de manera gratuita, la primer copia certificada del acta de registro de nacimiento.

El derecho a la identidad, reconocido en nuestra Constitución desde 2014, es un derecho humano reconocido también en diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la cual se prevé el reconocimiento a la integridad personal, a la personalidad jurídica, a la nacionalidad, al nombre y a la vida, entre otros; la Convención sobre los Derechos del Niño, en donde se prevé la protección del derecho a la identidad de los niños (los niños deben de ser registrados inmediatamente después de su nacimiento, teniendo derecho a un nombre, a adquirir una nacionalidad), su reconocimiento, así como a los derechos que deriven del mismo, en dicha Convención los Estados Parte se comprometen a velar por los derechos descritos anteriormente de conformidad con su legislación nacional; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el cual se establece que de manera inmediata todo niño, después de su nacimiento, debe de ser inscrito y contar con un nombre.

En el marco de la legislación nacional, la Ley General para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ha reconocido al registro de nacimiento como uno de los elementos del derecho a la identidad, y su falta de documentación para acreditarla no debe de ser un obstáculo para garantizar sus derechos.

La identidad es el umbral para garantizar el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos en nuestra Constitución Política. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que *"Este derecho consiste en el reconocimiento jurídico-social de toda persona como sujeto de derechos, responsabilidades, de su pertenencia a un*





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*Estado, un territorio, una sociedad y una familia, en otras palabras, es una condición necesaria para preservar, tanto la dignidad individual, como la colectiva de las personas*<sup>1</sup>.

En México, la identidad constituye la base para que las personas gocen de los derechos que consagran nuestra Constitución, las leyes y los tratados de los que el Estado mexicano es parte. Por ello, el Estado está obligado a garantizarle a todas las personas la protección del derecho a la identidad, así como a realizar las acciones y establecer los mecanismos necesarios para ese fin.

El principal mecanismo a través del cual el Estado garantiza el derecho a la identidad, es la inscripción del registro de los recién nacidos en el Registro Civil, de ahí la relevancia y necesidad de contar con el acta de nacimiento que lo acredite.

En ese sentido, en el marco del decálogo de medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el estado de Derecho, anunciadas en noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevar a cabo foros de consulta para identificar los problemas más trascendentes sobre justicia cotidiana.

Entre los problemas que se detectaron a partir de los foros, se encuentra la marginación jurídica, que el CIDE definió como *"la condición en la que viven muchas personas que carecen de documentos oficiales como los que se utilizan para acreditar su identidad, actas de estado civil, títulos de propiedad y testamentos; lo cual constituye una barrera para acceder a la justicia, y limita el pleno ejercicio del derecho a la identidad, a la seguridad jurídica y a la propiedad privada."*

Esta situación es de la mayor importancia, ya que de acuerdo con el diagnóstico elaborado por el CIDE, en México existe un alto índice de "subregistro", así como de personas que no cuentan con documentos oficiales con datos fidedignos, y que dificulta al Estado proteger eficiente y certeramente el derecho a la identidad de la población y garantizar otros derechos consagrados en nuestra Constitución.

Como resultado de dicha investigación, el Gobierno de la República, en conjunto con el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, convocaron a los Diálogos por la Justicia Cotidiana, un ejercicio de intercambio y construcción de ideas amplio e incluyente entre los diversos sectores de la sociedad. Estos Diálogos, celebrados entre noviembre de 2015 y marzo de 2016, permitieron la discusión abierta y el intercambio de ideas con una finalidad: construir soluciones para los problemas más importantes en materia de justicia cotidiana en nuestro país.

En el marco de estos Diálogos, se identificó como una de las causas que dan origen a la marginación jurídica, la heterogeneidad de la regulación de registros civiles en las entidades federativas, las barreras geográficas para acceder a una oficina del Registro

---

<sup>1</sup> [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 28, Marzo de 2016; Tomo II; Pág. 1700. III.2o.C.37 C (10a.).





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Civil, los costos económicos de este tipo de trámites, barreras culturales, además de la disparidad en los recursos materiales y humanos con que cuentan las oficinas del Registro Civil.

En ese sentido, si bien la reforma constitucional de 2014 incorporó el derecho a la identidad como un paso importante para reducir la marginación jurídica e introdujo la obligación de las autoridades competentes de expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, es necesario continuar con los esfuerzos que permitan fortalecer la tutela de ese derecho y hacerlo efectivo. Esta necesidad es especialmente relevante en el caso de los registros civiles.

Actualmente, convergen en el ordenamiento jurídico nacional una gran diversidad de leyes y disposiciones que norman la actividad de los registros civiles; esta situación ha ocasionado en muchos casos incertidumbre jurídica sobre los atributos de la personalidad de los mexicanos.

En efecto, la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos.

Aunado a lo anterior, encontramos una carencia en programas de modernización de los registros civiles, así como falta de infraestructura, lo que propicia procesos registrales lentos, obsoletos, inseguros y, en algunos casos, con operaciones discrecionales; falta de programas constantes de profesionalización para registradores; legislación inoperativa para el uso de sistemas electrónicos, firma digital y trámites en línea; desvinculación de otros registros, y evolución desigual de la actividad registral de las entidades federativas, tanto humana como tecnológica; entre otros.

Por ello, un paso esencial consiste en la armonización y homologación del funcionamiento de los registros civiles en las entidades federativas a fin de: (i) brindar certeza jurídica en la inscripción de los diversos actos del estado civil de las personas; (ii) mejorar la accesibilidad para la obtención de las actas, y (iii) que el documento refleje la realidad sociocultural actual y considere la diversidad humana.

En este contexto, se propone reformar la fracción XXIX-R del artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles en las entidades federativas.

La legislación general que se expida deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; la posibilidad de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; procesos para que personas que no cuentan con actas del registro civil, tengan acceso a ellas, no obstante el registro sea extemporáneo; la simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas; la capacitación del personal de los registros, y mecanismos para garantizar el acceso en zonas lejanas o marginadas con adecuación cultural.

Por lo anteriormente expuesto, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente iniciativa de

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-R DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGISTROS CIVILES.**

**“ARTÍCULO ÚNICO.** Se REFORMA la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73. ...**

**I. a XXIX-Q. ...**

**XXIX-R.** Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

**XXIX-S. a XXX. ...**

**TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

**TERCERO.** Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el Segundo transitorio del presente Decreto, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición. Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas.”



Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted Ciudadano Presidente, las seguridades de mi distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ENRIQUE PEÑA NIETO**

**SHCP**

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Egresos  
Dirección General de Programación y Presupuesto "A"

Oficio No. 315-A-1052

México, D. F. a 27 de abril de 2016

MTRA. JULIETA YELENA FERNÁNDEZ UGALDE  
DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS  
P R E S E N T E



Me refiero al oficio número 353.A.1.-0026, de fecha 27 de abril del presente año, mediante el cual envía copia simple del anteproyecto de "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registro civil" (Anteproyecto), a efecto de que se emita a través de esta Dirección General el dictamen de impacto presupuestario conforme a las disposiciones aplicables.

Sobre el particular, y conforme a la información proporcionada con oficio número: 529-II-DGLCPAJ-081/16, de la Dirección General de Legislación y Consulta Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, mediante el cual se adjunta la evaluación de impacto presupuestario emitida mediante oficios números: UGAJ/DGCC/269/2016 y OM/DGPp/1102/16, suscritos por los titulares de las Direcciones Generales de lo Consultivo y de Contratos y Convenios y Programación y Presupuesto de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) respectivamente, me permito destacar lo siguiente:

- La propuesta de reforma constitucional se deriva del derecho a la identidad reconocido en nuestra Carta Magna, el cual debe ser garantizado por el Estado.
- El principal mecanismo mediante el cual el Estado Mexicano garantiza el derecho a la identidad, parte de la premisa de que todo niño después de su nacimiento debe ser inscrito y contar con un nombre, a través de su inscripción en el Registro Civil.

6

.../





Oficio No. 315-A-01052

Hoja 2 de 4

- Derivado de las mesas de trabajo realizadas en el marco de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, se identificó como una de las causas de marginación jurídica en la que viven muchas personas que carecen de documentos oficiales, la heterogeneidad en la regulación de registros civiles en las entidades federativas.
- Por lo anterior, la iniciativa objeto del Anteproyecto propone reformar la fracción XXIX-R del artículo 73 Constitucional, facultando al Congreso de la Unión, para expedir leyes generales que armonicen y homologuen la organización de los registros civiles, registros públicos inmobiliarios y catastros municipales.
- En razón de lo antes expuesto, el Anteproyecto reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.....**

I a XXIX-Q...

**XXIX-R Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.**

XXX-S a XXX....

b

C

.../



Oficio No. 315-A-01053

Hoja 3 de 4

Por su parte y de conformidad con lo señalado en la Evaluación de Impacto Presupuestario emitida por la SEGOB, se establece lo siguiente:

**I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.**

En lo que respecta a la evaluación de impacto presupuestario presentada por la SEGOB, se manifiesta que el Anteproyecto, no tiene impacto presupuestario por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas, o en su caso, creación de nuevas instituciones.

**II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.**

El Anteproyecto no tiene impacto presupuestario adicional en los programas aprobados a la SEGOB.

**III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público**

Conforme a lo manifestado por la SEGOB, el Anteproyecto no prevé el establecimiento de destinos específicos de gasto público.

**IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.**

La SEGOB señala que las atribuciones o actividades que, en su caso, deba realizar dicha Dependencia, se cubrirán con cargo a su presupuesto aprobado, por lo que no se requerirán mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.





Oficio No. 315-A-01052

Hoja 4 de 4

**V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria**

De acuerdo con lo manifestado por la SEGOB, en su evaluación de impacto presupuestario, la iniciativa de referencia no incluye disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

En mérito de lo antes expuesto, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 de su Reglamento; 65 Apartado A, fracción I, y Apartado B fracción XIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me permito informar a usted que el Anteproyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registro civil"* no tiene impacto presupuestario adicional.

Cabe señalar que el documento citado en primer término ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, por lo que nuestra opinión no prejuzga ni valida la información, los alcances de las acciones que propone el contenido del mismo, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras leyes y disposiciones.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
EL DIRECTOR GENERAL

  
ACT. CÉSAR J. CAMPA CAMPOS

C.c.p.- Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Servicios.- Presente.  
RMCH/GGCH

volante EDGPpyPA15-2208





Oficio No. 353.A.-0177

Ciudad de México, a 27 de abril de 2016

**LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA**  
**Director General de Legislación y Consulta**  
**Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos**  
**Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta**  
**Procuraduría Fiscal de la Federación**  
**Presente**

Se hace referencia al oficio No. 529-II-DGLCPAJ-081/16, mediante el cual se remitieron a esta Dirección General copias simples del proyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registro civil"* (Proyecto), así como la respectiva evaluación de impacto presupuestario, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 de su Reglamento (RLFPRH); 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo *Acuerdo modificatorio*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para efectos del dictamen de impacto presupuestario al que aluden las disposiciones antes citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el Proyecto.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 315-A-01052, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../

**SHCP**

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Egresos  
Dirección General Jurídica de Egresos

Oficio No. 353.A.-0177

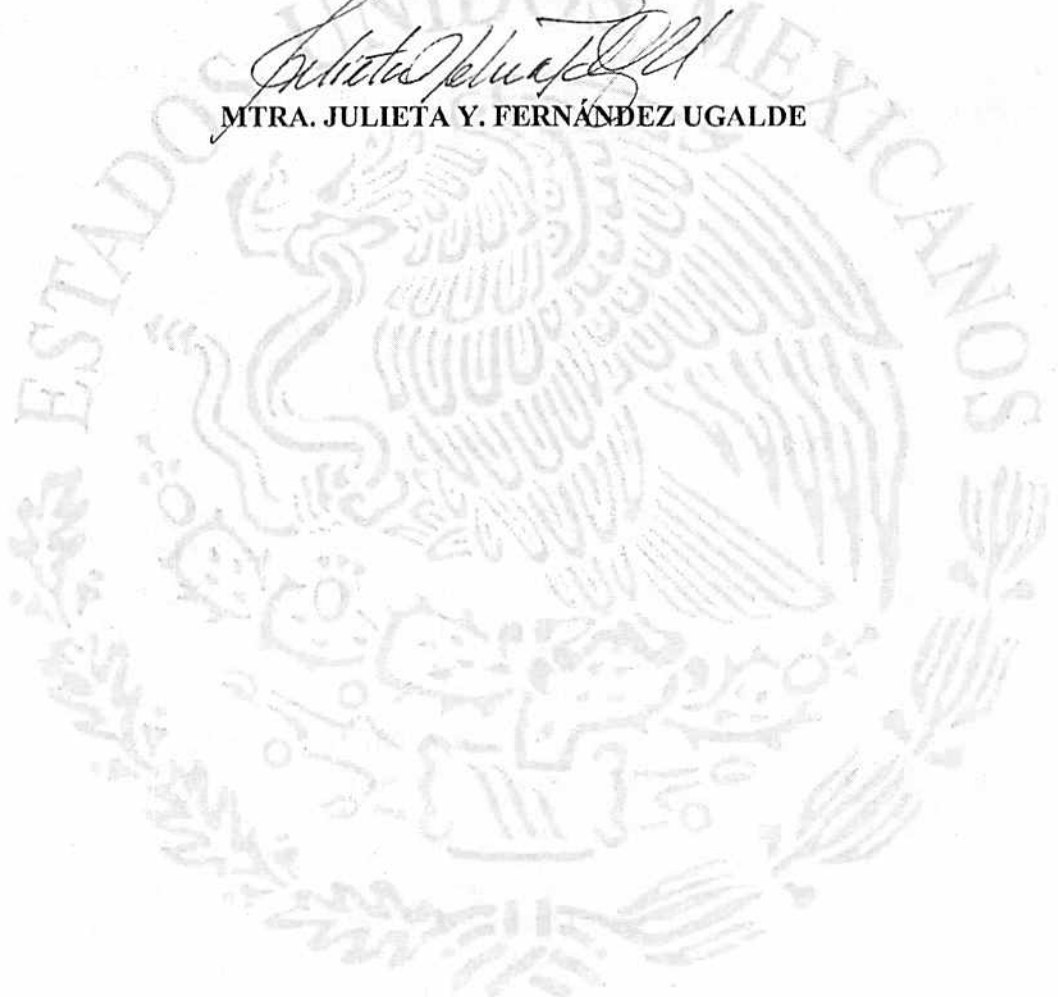
HOJA 2 DE 2

La presente opinión se emite sobre la versión del Proyecto recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envió un cordial saludo.

**ATENTAMENTE  
LA DIRECTORA GENERAL**

*Julieta Y. Fernández Ugalde*  
**MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE**



Anexo: El indicado

C.c.p.- Act. César J. Campa Campos.- Director General de Programación y Presupuesto "A". - Presente.

RGC / CFRP / MAC

Av. Constituyentes 1001. Edificio B, Piso 6, Col. Belén de las Flores, Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México, 01110  
Tel.: +52 (55) 3688 4722 [www.gob.mx/hacienda](http://www.gob.mx/hacienda)

*J.*

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** César Camacho Quiroz, presidente, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Jesús Zambrano Grijalva, presidente; vicepresidentes, Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; María Bárbara Botello Santibáñez, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Daniela de los Santos Torres, PVEM; secretarios, Ramón Bañales Arámbula, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Juan Manuel Celis Aguirre, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>



Que reforma los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 74 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Francisco Escobedo Villegas, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Francisco Escobedo Villegas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

#### Exposición de Motivos

El juicio de amparo es la institución más importante dentro del sistema jurídico mexicano y en especial del derecho procesal, recordemos que la evolución de esta figura los tratadistas la dividen en tres etapas: en primer lugar en la Constitución de Yucatán expedida en mayo de 1841, inspirada en el pensamiento de Manuel Crescencio Rejón; posteriormente, y en el ámbito nacional, en el documento llamado “Acta de Reformas” (Constitución Federal de 1824), promulgado a iniciativa de Mariano Otero y, finalmente, en la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, en la cual se consagró de manera definitiva.

La Constitución de 1857 en sus artículos 101 y 102 estableció el juicio de amparo ante los tribunales federales para la protección de las llamadas “garantías individuales”, es decir, respecto de leyes y actos de cualquier autoridad que afectaran dichos derechos, inclusive en los supuestos de invasión, por parte de la federación, de la esfera jurídica de los Estados, o a la inversa.

Sin duda, el juicio de amparo se ha venido desarrollando y perfeccionando de manera paulatina y eficaz en la historia constitucional, hasta llegar a ser el principal medio de defensa con el que contamos hoy en día los gobernados frente al poder público.

Muestra de lo anterior, recordemos las recientes reformas de fecha 6 de junio del año 2011 a nuestra Constitución Política, derivado de ello surge la nueva Ley de Amparo que actualmente nos rige, esta nueva ley descansa en dos grandes vertientes:

Moderniza y adecua el juicio de amparo a los tiempos actuales, para que su tramitación sea más ágil y oportuna, aumentar su protección, ampliando el ámbito

de su tutela, protegiendo intereses legítimos de las personas, así como la posibilidad de que haya declaratorias generales de inconstitucionalidad para un beneficio más generalizado.

Las reformas que dieron origen a la nueva Ley de Amparo, fueron realizadas bajo el principio de la sencillez en la prosecución del juicio, como un medio de defensa de derechos constitucionales accesible y entendible al ciudadano común, evitando fórmulas o solemnidades que alejen a la población del acceso a la justicia.

Al respecto cabe destacar lo mencionado por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Ramón Cossío, en su artículo publicado en la revista nexos del 1º de junio del año 2014, al señalar que:

“Hoy el amparo puede ser utilizado por más personas para reclamar más derechos, llamar a juicio a más sujetos, tener más amplios efectos y acotar de manera más extensa las actuaciones de autoridad y particulares que violen derechos humanos. A una nueva Constitución o, más puntualmente, a una nueva antropología constitucional, corresponde un nuevo juicio de amparo. Éste es el mérito del constituyente y de la legislatura que modificó el amparo para permitir que los jueces federales impongan racionalidad jurídica a los poderes públicos y privados vía derechos humanos”

Estoy cierto, que el juicio de amparo es una institución noble y por ende toda persona que sea vulnerada en su esfera jurídica debe tener acceso a este medio de defensa, pero también debemos velar porque sea rápido y expedito.

En nuestro sistema jurídico mexicano para poder llegar al juicio de amparo se debe pasar primero, por la resolución del juez de primera instancia, contra esa resolución la persona (litigante), cuenta con los medios legales de defensa que marca la ley, tales como, la apelación, que conoce el superior jerárquico del juez que emitió la resolución impugnada, es decir, juicio en segunda instancia, y en contra de esa resolución que resultó desfavorable para alguna de las partes en conflicto, queda la opción del juicio de amparo, es decir, se tiene que pasar por las dos etapas para llegar al juicio de garantías, en la práctica esto es bueno, porque permite llamémosle así, corregir las violaciones cometidas por los justiciables durante el procedimiento.

Es de mencionar que el juicio de amparo se tramita en dos vías (artículo 2 de la Ley de Amparo): Directa o Indirecta y para efectos de la presente iniciativa nos centraremos en la primera vía, es decir, en el amparo directo.

El amparo directo es procedente únicamente contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

La propia Ley de Amparo en su artículo 170 nos define qué es una sentencia definitiva y dice: “Se entenderá por sentencia definitiva o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido”.

Luego entonces, una vez concluido el juicio de amparo directo, mediante resolución, el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo determina que la sentencia debe contener entre otras cosas los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución, es decir, una vez que la autoridad federal ampara y protege al quejoso por considerar que la sentencia recurrida contiene violaciones constitucionales, el órgano jurisdiccional federal ordena a la autoridad responsable dictar una nueva resolución apegándose al criterio establecido en la sentencia de amparo, a esta figura se le conoce como reenvío. Luego entonces nuestro sistema judicial nos puede hacer llegar a obtener hasta cuatro sentencias:

- La dictada por el órgano Jurisdiccional de primera instancia;
- La dictada por la autoridad competente en segunda instancia
- La dictada en amparo; y
- La que da cumplimiento a la sentencia de la autoridad federal.

Como vemos es ocioso y burocrático que después de otorgado el amparo y se dicte otra resolución por la autoridad responsable en los términos en que lo está indicando la autoridad federal.

Además de vulnerar el artículo 17 constitucional que tutela la justicia pronta y expedita, soslaya los principios de economía procesal, reparabilidad, cosa juzgada, expeditéz e inmediatez.

Por ello, el objetivo de la presente iniciativa es otorgarle plenitud de jurisdicción a la autoridad federal que conozca del litigio y sea competente y resuelva el fondo del asunto en caso de que sean procedentes los conceptos de violación hechos valer por el quejoso.

Cuando la autoridad federal (tribunales colegiados) determinó conceder el amparo es porque ya analizó todas las violaciones procesales que se cometieron durante la tramitación del juicio.

Por ello, de aprobarse la presente reforma las personas que se vean involucradas en cuestiones litigiosas en materia de amparo, al ser otorgado por la autoridad federal se verán beneficiadas pues ahí concluiría el juicio, ya no tendríamos la figura del reenvío y esperar otra sentencia. Solo habría para términos de amparo según sea el juicio o materia de que trate, hasta tres resoluciones.



No es desconocido para el suscrito que aún faltaría el cumplimiento de la ejecutoria, el trámite se haría tal como lo determina la propia Ley de Amparo, la presente reforma no afectaría en nada en dicho cumplimiento, pues su tramitación se encuentra perfectamente establecida.

Para una mayor claridad de la presente iniciativa, me permito transcribir el artículo 107, fracción V, inciso a), de nuestra constitución y la propuesta de cómo quedaría dicho numeral:

Artículo vigente	Artículo propuesto
<p><b>Artículo 107.</b> Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:</p> <p>a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, <b><u>y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución.</u></b> Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.</p> <p>La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.</p> <p>Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.</p> <p>Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;</p>	<p><b>Artículo 107.</b> Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:</p> <p>a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, <b><u>y podrá dictar sentencia concediendo el amparo la que pondrá fin a la controversia.</u></b> Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.</p> <p>La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.</p> <p>Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.</p> <p>Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;</p>

De igual forma para una mayor claridad de la presente iniciativa, me permito transcribir el artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo y la propuesta de cómo quedaría dicho numeral:

Artículo vigente	Artículo propuesto
<p><b>Artículo 74.</b> La sentencia debe contener:</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III...</p> <p>IV...</p> <p>V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y</p> <p>VI...</p>	<p><b>Artículo 74.</b> La sentencia debe contener:</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III...</p> <p>IV...</p> <p>V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución <b>o en su caso los razonamientos en que podrá concluir la controversia, y</b></p> <p>VI...</p>

Ahora bien el propio artículo 189 de la Ley de Amparo, determina que el órgano jurisdiccional de amparo procederá al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todas las materias se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma.

De tal suerte el quejoso y en cualquier materia siempre se encontrará protegido en su esfera jurídica, pues recordemos que en todas las materias existe la suplencia de la queja.

Por todo lo anteriormente expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 107 fracción III inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se Reforma el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:



I...

II...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja y podrá dictar sentencia concediendo el amparo la que pondrá fin a la controversia. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado.

Artículo Segundo. Artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 74. La sentencia debe contener:

I...

II...

III...

IV...

V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución o en su caso los razonamientos en que podrá concluir la controversia.

#### Artículos Transitorios

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

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.

Diputado Francisco Escobedo Villegas (rúbrica)

**Que reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ramón Bañales Arámbula, del Grupo Parlamentario del PRI**

Ramón Bañales Arambula, diputado federal a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del Apartado C, se adicionan dos párrafos al Apartado A, y se adiciona un párrafo al Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Los pilares del constitucionalismo moderno, de acuerdo con la concepción que se desprende de la lectura y la interpretación del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, son la división de poderes y la garantía de determinados derechos.

Por otra parte, en la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América se privilegió un esquema de frenos y contrapesos con una serie de atribuciones interrelacionadas entre los diferentes poderes constituidos, privilegiando el poder del presidente como elemento integrador y de personalización de la Unión entre las diferentes colonias que conformaron los futuros estados.

En efecto, las constituciones que se crearon a partir del siglo XVIII y XIX, incorporaron en mayor o menor medida estos elementos, con la integración de mayores o menores facultades para las autoridades y con el reconocimiento de más amplios o más restringidos derechos fundamentales.

En el caso de la génesis de la Constitución mexicana, se incorporaron elementos de ambas escuelas constitucionalistas, con lo que se logró una personalidad propia y perfectamente diferenciada de sus antecesoras.

Durante el siglo XVIII, los embates en el constitucionalismo mexicano no pesaban sobre la necesidad o no de la división de poderes o los mecanismos de control, sino de la histórica pugna entre un modelo centralista y uno federalista. A principios del siglo XIX esta pugna se resolvería a favor de los federalistas, en una etapa tardía de la Revolución Mexicana hacia 1916.



En efecto, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, México es una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.<sup>1</sup>

En esta concepción del Estado mexicano impera, además, el principio de división funcional de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de tratarse del conocido modelo tripartita que privilegia la coordinación entre las entidades del Poder público, así como sus frenos y sus contrapesos, el diseño constitucional mexicano cuenta con ciertas reglas básicas que son compartidas con otros sistemas de corte presidencial. Por mencionar algunos ejemplos: (i) el titular del Ejecutivo es electo mediante el voto universal y directo de las y los ciudadanos (por ello el presidente no tiene un vínculo directo o inmediato con el partido mayoritario representado en el Congreso de la Unión); (ii) existe identidad personal del titular del Ejecutivo como jefe de Estado y como jefe del gobierno (en el primer caso, el titular se erige como el representante de la nación mexicana al exterior; en el segundo, se encarga del nombramiento de secretarios de despacho y de la administración pública federal).

No obstante las bases presidencialistas sobre las que se funda el constitucionalismo mexicano, desde la redacción original del documento signado en 1917, el sistema de relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se ha ido haciendo más complejo, al compartir, por una parte, atribuciones de coordinación, y por otra, diversos mecanismos recíprocos de control. Con ello se ha buscado contener la prevalencia de un Poder frente a otro.

Por mencionar algunos ejemplos de las atribuciones de coordinación, existe la posibilidad de que una legislación fundamental, como es la relativa al gasto y los ingresos públicos, requiera la colaboración de ambas instancias por su distribución competencial. En otros casos, el nombramiento de funcionarios públicos y titulares de dependencias requieren la designación o propuesta de un poder, generalmente el Ejecutivo, y la ratificación de una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Sobre todo, con los recientemente incorporados “gobiernos de coalición” en el ordenamiento jurídico mexicano.

Por otra parte, en cuanto a los mecanismos de control a favor del Ejecutivo, frente a la actuación del Legislativo, el más importante es la posibilidad de realizar observaciones sobre los diferentes productos normativos generados por el Congreso de la Unión.

El fundamento constitucional de esta atribución se encuentra en los Apartados A, B y C del artículo 72. En ellos se establece el proceso legislativo y la atribución de realizar observaciones por parte del Ejecutivo. El proceso se resume en los siguientes puntos: (i) con la aprobación de un proyecto en una de las Cámaras del

Congreso [de origen], (ii) se turna a la otra [revisora], Diputados o Senadores respectivamente, y habiéndose aprobado por ambas Cámaras, (iii) se remite al presidente de la República quien tiene oportunidad de hacer observaciones al proyecto y (iv) regresarlo a la Cámara de origen para un nuevo procedimiento de aprobación.

Este segundo procedimiento de aprobación sobre el proyecto modificado puede seguir dos vías: (i) se recogen las observaciones hechas por el Ejecutivo federal y se turna nuevamente a la legisladora, o bien, (ii) se rechazan por una mayoría calificada en la Cámara de origen y se envía a la legisladora para ser aprobada por la misma mayoría para ser enviada de nueva cuenta al Ejecutivo para el solo efecto de su promulgación y publicación. Recordemos, en ambos casos, es necesaria una aprobación de dos terceras partes del número total de votos de legisladores.

El proceso descrito de la norma constitucional no limita al legislador, sino que únicamente lo obliga a generar los consensos necesarios para que el proyecto de ley o reforma supere o acepte las modificaciones propuestas.

El veto presidencial, como mecanismo de control, no es absoluto. Existen dentro del cuerpo normativo constitucional algunas excepciones que se justifican plenamente por los principios de autonomía, de división funcional de poderes y de autonormación del parlamento. Por mencionar sólo algunos ejemplos, hay una imposibilidad legal por parte del Ejecutivo para hacer observaciones en los siguientes casos: (i) tratándose del decreto mediante el cual el Congreso de la Unión revoque la restricción o suspensión de derechos (artículo 29); (ii) cuando se cumplan funciones de cuerpo electoral (artículo 72 J); (iii) cuando el Congreso de la Unión se erija como jurado (artículo 72 J); (iv) cuando se emita una declaración de procedencia de la acción penal (artículo 72 J); (v) cuando se trate del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (artículo 72 in fine), y (vi) en lo relacionado con la normatividad interna del Congreso de la Unión (artículo 70).

Por otra parte, es oportuno recordar que el 17 de agosto de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 72, Apartado B, de la Constitución Federal. Con esta modificación se eliminó la posibilidad de que el Ejecutivo omitiera la publicación de alguna disposición legal aprobada por el Congreso de la Unión, con lo que tácitamente se postergaba su inicio de vigencia. El texto actual establece un plazo de 30 días para que el Ejecutivo Federal ejerza su facultad de observación. En caso de hacerlo, se computarán 10 días más, a partir de los cuales, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen podrá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación 10 después de la fecha de tácita promulgación.

Con esta reforma se buscó eliminar la omisión o dilación del Ejecutivo en la publicación de la normatividad aprobada por el Legislativo. Es decir, el “veto de

bolsillo". De esta manera se ha restringido el término del Presidente de la República para hacer observaciones a leyes y decretos de reforma.

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

Por otra parte, Entre los conflictos constitucionales de los que ha conocido el Poder Judicial, relacionados con la atribución de observación del Ejecutivo, se desprende una interesante tesis aislada, que señala los alcances del veto:

El derecho de veto consiste en la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, con la única limitante de que lo haga dentro de los primeros diez días contados a partir de que recibió el documento respectivo y, en su caso, en razón de la materia con que éste se vincule, pero sin que se advierta alguna disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho en cuanto a su contenido; de ahí que se presuponga la libertad que el Constituyente Permanente le ha conferido al Ejecutivo para ejercerlo, derivado de su carácter eminentemente político. En ese sentido, se concluye que el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, en virtud de que la interpretación efectuada en el escrito que las contiene no puede reputarse jurídica, sino política, ya que no se sustenta necesariamente en motivos de derecho, sino de oportunidad, referidos a intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, bajo argumentos y razones políticas, y no sujetas a un método jurídico, pues sólo así el derecho de veto representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo.<sup>2</sup>

Si bien esta tesis aislada ha quedado superada por la referida reforma de agosto de 2011, al considerar aún que el Ejecutivo cuenta con 10 días para realizar observaciones, el resto de la tesis establece la serie de límites a los que se encuentra sujeta la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo. Tal como lo establece el razonamiento jurisdiccional, no existe límite material sobre el contenido que pueden tener las observaciones del Ejecutivo. Sus observaciones pueden ser jurídicas, políticas, referirse a la oportunidad, a los intereses económicos, a cuestiones de carácter social. Es por ello que el veto es considerado un control de carácter político más que jurídico.



Las observaciones que el Ejecutivo realiza a las leyes y decretos aprobadas por el Congreso de la Unión implican enviar la totalidad del proyecto al procedimiento establecido en el apartado C del artículo 72 constitucional, referido líneas arriba. De esta forma, el trabajo legislativo, que puede incluir una gran cantidad de disposiciones perfectamente estudiadas y consensadas, se ve paralizado por lo que pudiera ser una minúscula observación de carácter técnico-jurídico.

En ese contexto, la presente iniciativa persigue dos objetivos principales:

1. Diferenciar expresa y puntualmente el veto total de decretos y leyes, del veto parcial.
2. Incorporar la posibilidad de publicación total y parcial de decretos y leyes aprobados, cuando hubieren sido observados por el Ejecutivo Federal.

La distinción entre veto parcial y publicación parcial es importante porque, aunque la primera sí está considerada en el texto constitucional, la segunda resulta inviable e improcedente.

En efecto, cuando el Ejecutivo federal hace observaciones a una mínima parte de un proyecto, la totalidad del mismo sufre una suerte de parálisis hasta en tanto el Congreso de la Unión acepta dichas modificaciones mediante una votación por mayoría simple, o bien, las rechaza mediante una votación por la mayoría calificada de dos terceras partes en cada una de sus Cámaras.

En el derecho mexicano existe la figura del veto parcial en tanto que el artículo 72 textualmente establece que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen”.

No obstante, como hemos ilustrado líneas arriba, el hecho de que en el derecho mexicano exista como medio de control el veto parcial de las leyes y decretos, no implica que exista la posibilidad de hacer promulgaciones y publicaciones parciales atendiendo a las observaciones que hiciera el ejecutivo sobre las normas aprobadas.

Existen en el derecho comparado, disposiciones que permiten apoyar la idea de la necesidad de la publicación parcial de decretos observados. Por mencionar un ejemplo, en la moderna Constitución de la Nación Argentina de 1994, se prevén las figuras del veto y de la publicación parcial de leyes en los siguientes términos:

Artículo 80. Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

De acuerdo con la disposición transcrita de la Constitución Argentina, la validez constitucional de la promulgación parcial estaría supeditada al cumplimiento de dos condiciones:

1. Que la parte no observada [y por tanto promulgada] conserve lo que se denomina autonomía normativa.
2. Que la parte no observada [y por tanto promulgada] no se vea alterada en su espíritu ni unidad del proyecto.

Ambas condiciones son razonables pues se puede advertir que en el afán de garantizar celeridad y eficacia al trabajo legislativo de las Cámaras no se puede permitir que el Ejecutivo publique una serie de disposiciones desarticuladas o secundarias de lo que sería la totalidad del proyecto aprobado por el órgano legislativo.

En otras palabras, la posibilidad de la publicación parcial de decretos y leyes no debe servir para que el Ejecutivo federal desvirtúe el sentido de las normas, las haga inoperantes o las convierta en ley vigente pero en letra muerta desde el primer día de su publicación.

No obstante, la publicación parcial de leyes y decretos, con la obligación de ser resueltas con prontitud por el Congreso de la Unión, presenta una serie de puntos positivos más allá de los riesgos que anteriormente hemos adelantado. Por mencionar algunos:

- Promovería la creación y el perfeccionamiento de las leyes con prontitud pues obligaría a las Cámaras del Congreso a sesionar para modificar u aprobar lo observado por el Ejecutivo.
- Fomentaría la eficacia y la continuidad de la producción legislativa que realizan en conjunto las Cámaras del Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal.
- Se traduciría en un espacio de conformidad entre las políticas públicas del gobierno federal y los objetivos originalmente planteados en los decretos y leyes propuestas.

Como bien lo establece el doctor Gregorio Badeni, académico de la Universidad de Buenos Aires:

...la promulgación parcial presenta la virtud de preservar la eficaz continuidad de la actividad estatal. Permite ofrecer respuestas rápidas a las necesidades sociales con un ritmo acorde al que impera en la vida moderna. Por otra parte, la solución

es razonable. En efecto, el veto parcial presupone la conformidad del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo con ciertos contenidos del proyecto de ley. Hay una manifestación de voluntad del órgano legislativo que es compartida parcialmente por el Poder Ejecutivo, y como las Cámaras ya no pueden modificar las partes no vetadas del proyecto, no se advierte razón alguna de carácter sustancial que impida la promulgación de esas partes cuando se respeta la Estructura general del proyecto.

La presente iniciativa de reforma busca incorporar al texto constitucional las figuras del veto parcial y la consecuente publicación parcial de decretos observados por el constituyente. La iniciativa tendría los siguientes objetivos, características y alcances:

1. Mediante la publicación parcial de leyes y decretos observados, se lograría establecer claramente la dicotomía entre el veto parcial y el veto total como facultad del Ejecutivo federal.

2. Se promovería la continuidad y el perfeccionamiento de los decretos y leyes aprobados por las Cámaras del Congreso de la Unión, dado el grado de especialización con que cuenta la administración pública federal, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y, en general, cualquier dependencia del gobierno federal, sin generar la parálisis que en ocasiones se da cuando el Ejecutivo realiza observaciones.

3. Se fomentaría la comunicación entre los expertos del gobierno federal y las comisiones dictaminadoras en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, con pleno respeto a las atribuciones y competencias de cada instancia pública, y garantizando el principio de división funcional de poderes.

En consecuencia, en caso de que el Ejecutivo tuviera observaciones sobre una o varias disposiciones del proyecto de ley o decreto, estaría facultado para promulgar y ordenar la publicación de las no observadas, y devolverá a la Cámara de origen las observaciones hechas sobre el Proyecto, con la finalidad de continuar el procedimiento establecido en el Apartado C del artículo 72 constitucional.

Desde luego, no pasamos por alto las objeciones que se pudieran plantear frente a la posibilidad de la observación y publicación parcial de leyes y decreto, en particular, aquella relacionada con la posibilidad de que el Ejecutivo pudiera observar de tal forma la ley que pudiera hacerla inoperante.

Ante esta posibilidad, la propuesta establece que la publicación podrá hacerse, siempre que lo publicado conserve, por sí mismo, autonomía, no genere lagunas normativas y no se altera el objetivo, el sentido, ni el alcance del proyecto aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión.



Un segundo mecanismo de control para perfeccionar la normatividad vigente, es la atención prioritaria que ambas Cámaras del Congreso de la Unión deberán prestar a las observaciones hechas por el Ejecutivo federal, en el mismo lapso que hoy existe para la iniciativa preferente, que es de 30 días por cada una de sus Cámaras.

Desde luego, en caso de que el Congreso se encontrara en receso, se otorga la facultad a la Comisión Permanente para acordar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, señalando como objeto la atención de las observaciones hechas por el Ejecutivo al proyecto de ley o decreto.

De esta manera, se promueve la actuación inmediata, tanto del Ejecutivo federal para ejercer su atribución y realizar observaciones a los proyectos de ley y decretos, con la posibilidad de que la nueva normatividad pueda ser promulgada y publicada si no se afecta su sentido y alcance, pero además, con la oportunidad para que el Congreso de la Unión atienda con celeridad las observaciones hechas por el Ejecutivo o, en su caso, supere sus observaciones con la mayoría calificada que mandata la Constitución.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del Apartado C, se adicionan dos párrafos al Apartado A, y se adiciona un párrafo al Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adicionan un segundo y tercer párrafo al Apartado A, y un segundo párrafo al Apartado C del mismo artículo, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A. ...

En caso de que el Ejecutivo tuviera observaciones sobre una o varias disposiciones del proyecto de ley o decreto, mandará publicar las no observadas y devolverá a la Cámara de origen las observaciones hechas sobre el proyecto para el efecto de continuar con el procedimiento establecido en el Apartado C de este artículo.

La publicación parcial de las disposiciones de un proyecto observado podrá realizarse siempre que lo publicado conserve por sí mismo autonomía, no genere

lagunas normativas y no se altera el objetivo, el sentido, ni el alcance del proyecto aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

El proyecto de ley o decreto observado parcialmente por el Ejecutivo deberá ser discutido de manera prioritaria y de forma sucesiva por ambas Cámaras del Congreso de la Unión en el lapso de 30 días en cada Cámara. En caso de que el Congreso de la Unión no se encontrare reunido, la Comisión Permanente deberá acordar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, señalando como objeto la atención de las observaciones hechas por el Ejecutivo al proyecto de ley o decreto. En caso de que el decreto fuese confirmado se deberá verificar la misma votación calificada señalada en el párrafo anterior.

#### Artículo Transitorio

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

#### Notas

1 Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012 se reconoció el carácter laico de la República Mexicana. Por su parte, la reforma del 29 de enero de 2016 modificaría la nomenclatura y mención del Distrito Federal por el de Ciudad de México.

2 Registro número 167267; Novena Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Mayo de 2009; página 851; Tesis: 1a. LXXXVII/2009; Tesis Aislada.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 28 de abril de 2016.

Diputado Ramón Bañales Arámbula (rúbrica)

Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Adrián González Navarro, del Grupo Parlamentario del PAN

Planteamiento del problema

A partir del impulso y la voluntad política por aprobar las denominadas reformas estructurales en México, diversos temas han logrado reposicionarse como prioritarios en la agenda pública de algunos gobernantes; en este marco, se encuentra la administración pública municipal y su problemática en materia de planeación para el desarrollo.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), nuestro país se conforma con 2 mil 456 municipios de los cuales, que tienen como característica la heterogeneidad, que deriva en complejidad al momento de abordar la problemática relacionada con el municipio mexicano en el siglo XXI.

En el territorio nacional encontramos entidades federativas grandes y con muy pocos municipios, como Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, pero también hay estados con más de 100 como el caso de Chiapas y el estado de México, o con más de 200 de ellos como Veracruz y Puebla y Oaxaca con 570 municipios.

Los municipios que tuvieron el mayor porcentaje de población en pobreza, de acuerdo con el Informe de pobreza en México, el país, los estados y sus municipios 2010, página 14, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), fueron los siguientes:

- San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.30); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5), y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4). En ocho de los municipios anteriores 70 por ciento o más de su población era hablante de lengua indígena, es decir, eran municipios indígenas. En San Juan Tepeuxila el porcentaje de personas que hablaba lengua indígena era de 57 por ciento y en Santiago Textitlán de 14 por ciento.

Los municipios con el menor porcentaje de población en pobreza fueron los siguientes:

- Benito Juárez, Distrito Federal (8.7); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8); Guadalupe, Nuevo León (13.2); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2); San Sebastián Tutla, Oaxaca (16.7); San Pablo Etla, Oaxaca (17.); Apodaca, Nuevo León (18.0); Corregidora, Querétaro



(18.7), y San Juan de Sabinas, Coahuila (19.0). Estos municipios tenían una presencia de población indígena menor a 10 por ciento.

El municipio como base de la división territorial, de organización política y administración de los estados, tiene a su cargo funciones y servicios de orden público que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), le reconoce en su artículo 115, como los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito y demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (fracción III, incisos a) a i)).

Asimismo, los municipios tienen facultades para formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales (fracción V, incisos a) a i))

Por lo anterior, se afirma que en México contamos con 2 mil 456 planes de desarrollo municipal, que es documento que contiene los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio; las políticas y líneas de acción para elaborar sus programas operativos anuales. El plan de desarrollo municipal, pese a que se elabora o se actualiza al inicio de cada período constitucional de la administración municipal y sus adecuaciones o modificaciones se refieren a acciones y programas de corto y mediano plazo. Sin embargo, en la mayoría de los casos la característica principal de éstos, es la falta de cumplimiento o continuidad en los propósitos, estrategias, políticas y líneas de acción, debido a que se encuentran ligados ya sea a un periodo de gobierno de hasta 4 años como el caso del municipio de Coahuila y los demás de 3 años o a la frecuente politización en la toma de decisiones relacionadas con los temas mencionados.

Respecto al periodo de gobierno, vale la pena destacar la reforma constitucional en materia político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que pone fin a 80 años de no reelección en México y por la que se reconoce en el artículo 115, el derecho a la elección consecutiva para los cargos de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional

no mayor a tres años; pretendió fortalecer la carrera y experiencias de las ciudadanas o ciudadanos que hayan ocupado cargos de elección popular a nivel local y al mismo tiempo, los electores podrán premiar o castigar el desempeño de estos funcionarios. Pese a lo anterior, la elección consecutiva en materia de gestión administrativa municipal, no garantiza que las decisiones por parte de presidentes municipales, regidores o síndicos estén exentas del acostumbrado ingrediente político que las caracteriza; por ello se considera fundamental no continuar inmersos en dicho gestión caduco e insuficiente en capacidad técnica que sólo imposibilita dar respuesta oportuna a las demandas de población.

En el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPPAN) estamos convencidos que una de las reformas pendientes y urgentes es el fortalecimiento del municipio mediante un cambio de modelo de gestión y planeación municipal en el que la población tenga la certeza jurídica que el ejercicio político del presidente municipal o alcalde, de los regidores o el síndico, no modificaran la prioridad de las demandas sociales de la población y de la población vulnerable (niñas, niños y adolescentes; mujeres y personas de la tercera edad); los objetivos que se comprometieron a realizar cuando fueron electos; las políticas y estrategias implementadas, así como los lineamientos estratégicos por sector (vivienda, salud, educación, trabajo); los programas y metas contenidos en el Plan Municipal de Desarrollo; la programación y presupuestación de los recursos públicos federales o estatales así como la instrumentación, seguimiento y evaluación de cumplimiento del plan municipal, entre otros.

Por lo anterior, se pretende reformar y adicionar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de incorporar la figura del administrador municipal con atribuciones de naturaleza administrativa en aras de garantizar la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de los 2456 alcaldías en nuestro país.

#### Argumentos

El city manager o administrador de la ciudad, tiene su origen a finales del siglo XIX como respuesta a las diversas crisis político sociales que enfrentaron algunas ciudades de Estados Unidos de América (EUA), con la implementación de esta figura la ciudadanía recuperó un espacio de participación democrática debido a que la designación del city manager es por la vía del referéndum, otorgándole al nombramiento una legitimidad política, social y moral que la fortalece. De acuerdo con la International City/Country Management Association, este modelo de gobierno a nivel ha sido elegido por los siguientes países:

City Manager

Australia Municipal Clerk

Argentina Administrador Municipal

Canadá City Manager

Chile Administrador Municipal

Estados Unidos City Manager

Holanda Town Permanente Secretary

Nueva Zelanda Municipal Clerk

Reino Unido Town Secretary

La figura del administrador municipal tiene un capítulo en la historia del municipio mexicano sobre todo en el siglo XXI y en este marco, resulta oportuno citar las valiosas aportaciones de Octavio Chávez Alzaga y Jaime Villasana Dávila en El administrador municipal (city manager) en México; un recuento a 2014, International City/Country Management Association (ICMA), apartado III. Los casos en México, en el que describen como diversos alcaldes o presidentes municipales con aprobación de los regidores han implementado la figura citada como una estrategia en la forma de gobernar un municipio, resumidas a continuación:

- 2000-2003 Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal

A finales del trienio se logró incorporar a la estructura de la administración, el cargo de administrador o gerente delegacional, cuyo objetivo era contribuir a que la nueva administración delegacional tuviese una visión más completa de lo que implica el servicio público, para que pueda trazarse metas más ambiciosas al disponer de una guía de experiencias probadas.

- 2001-2004 Tijuana, Baja California

En la Administración Municipal de Tijuana el cabildo aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana por el que se reconoce como una dependencia responsable de la toma de decisiones técnicas propias de un especialista, bajo criterios sistemáticos, con la finalidad de orientar los cambios en la estructura administrativa y definir las políticas y proyectos estratégicos para el desarrollo de la ciudad.

- 2004-2006 Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal

Se retoma la propuesta del trienio 2000 a 2003 y se crea el cargo de director general de Gerencia Delegacional, con el objeto de cumplir con funciones de planeación, coordinación, llevar a cabo el seguimiento y evaluar las funciones, planes y programas propuestos por la delegación; coordinar el trabajo de las áreas



operativas, asegurar la calidad de los servicios de las áreas que conforman la delegación y evaluación de los mismos mediante indicadores concretos.

- 2006-2009 Texcoco, estado de México

Bajo el nombre de gerente municipal dicho cargo fue aprobado por el cabildo y funciones principales fueron desarrollar y fortalecer cada uno de los elementos organizacionales como las estructuras, tecnologías, normatividad de la gestión; revalorar y transformar los procesos administrativos y cambiar la estructura organizacional hacia un enfoque de servicio y calidad, entre otras responsabilidades.

- 2007-2010 Tijuana, Baja California

La figura del administrador municipal vuelve a formar parte de la administración pública municipal de este municipio al incorporarse a la administración de Tijuana, Baja California, esta vez el administrador municipal ejerció funciones de naturaleza operativa y administrativa por el que se denominó administrador del municipio.

- 2012-2018 Gobierno de la Ciudad de México

En febrero de 2013, el jefe de gobierno de la Ciudad de México creó la Agencia de Gestión Urbana (AGU) con la finalidad de coordinar y planear las acciones en materia de servicios urbanos y obra pública. El titular de la citada agencia tiene facultades de administrador de la ciudad o city manager y deberá coordinarse con el jefe de gobierno y con los titulares de las Secretarías de Finanzas, de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Obras, Transporte, Turismo, Cultura, Protección Civil y Aguas y, los 16 jefes delegaciones para alcanzar las metas propuestas.

La AGU, cuenta con un consejo directivo integrado por el jefe de gobierno y los titulares de siete secretarías más el titular del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y dependen de ella tres direcciones generales de Inteligencia Urbana, de Estrategia y Funcionalidad Urbana y de Creatividad (Laboratorio para la ciudad)

- 2014-2016 Navolato, Sinaloa.

En 2014, quienes integran el ayuntamiento de Navolato, aprobaron la incorporación de la figura del administrador municipal, que tiene a su cargo la Tesorería Municipal y a las direcciones de Fomento Económico, Desarrollo Humano y Social, Obras Públicas, Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Ecología y la Administración, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF municipal), el Centro de Desarrollo Integral y la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del municipio sinaloense.

- 2015-2018

En 2015, quienes integran el ayuntamiento de San Pedro Garza García, aprobaron la creación de una nueva figura denominada secretario general, que tiene a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Desarrollo Económico, Obras Públicas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, Administración y Desarrollo Cultural, así como Unidad de Planeación y Control. Esta nueva figura se implementa por primera vez en el estado de Nuevo León. La Secretaría General fue aprobada por dos terceras partes del honorable Cabildo.

Ahora bien, desde el punto de vista legislativo la figura del administrador municipal, obtuvo su primer reconocimiento formal en el estado de Oaxaca, cuando la Ley Municipal para el Oaxaca del 10 de enero de 2003, previó en el artículo 87 lo siguiente:

Artículo 87. La legislatura del estado desde el momento en que se dé inicio al procedimiento de desaparición de un ayuntamiento y hasta en tanto no se emita la resolución correspondiente, podrá decretar por acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o un estado de ingobernabilidad; la suspensión provisional del ayuntamiento, pudiendo entretanto nombrar de entre los vecinos del municipio a un consejo municipal o facultar al ejecutivo para designar a un administrador encargado de la administración municipal, cualquiera de estos dos casos, la autoridad provisional ejercerá sus funciones hasta que se resuelva en definitiva.

Como puede observarse, las administraciones municipales que han implementado el modelo de administrador municipal, coinciden en que gracias a este modelo han tenido una notable reducción del gasto público y se ha elevado la eficiencia en la operatividad de los programas de sus administraciones. Adicional a lo anterior, se considera que es momento que los municipios aborden en su proceso de planeación temas multianuales como los son proyectos a mediano y largo plazo, en aras de ser más eficientes en los resultados de las políticas públicas ejecutadas.

Sin embargo y con independencia de las distintas experiencias de municipios, de implementada en la delegación Miguel Hidalgo y el gobierno de la Ciudad de México actualmente, éstas sólo pueden considerarse como estrategias en la forma de gobernar de un alcalde, jefe delegacional o de gobierno debido a que ésta carece de sustento constitucional o legal, circunstancia que la convierte en endeble y la deja al arbitrio del gobernante en turno.

Adicional a lo mencionado, se considera importante destacar que pese a la implementación del citado modelo este no puede imperar en su sentido más puro como city manager, debido a que ésta figura o modelo corresponde a una forma de gobierno que en México no prevalece ya que la propia CPEUM en su artículo 115 establece como base de la división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre y como forma de gobierno al Ayuntamiento conformado por un presidente municipal, el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Más allá de considerarse una estrategia o una forma innovadora de gobernar un municipio en el presente siglo, como legislador federal, estoy convencido que las diputadas y diputados que integramos la LXIII Legislatura, en la Cámara de Diputados debemos iniciar el análisis y discusión sobre la viabilidad de la reforma al artículo 115 constitucional que permita su fortalecimiento en términos de administración y organización ya que hasta hoy, éste se mantiene prácticamente intocado desde su fecha de creación en 1519.

Al respecto, las asociaciones de municipios como la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), se han manifestado cada una en el sentido de analizar la viabilidad de este modelo; lo anterior se confirma en el estudio El administrador municipal (city manager) en México, páginas 27 y 28, en el sentido que los esfuerzos por incorporar la figura entre sus municipios asociados de las asociaciones mencionadas han sido a manera de iniciativas.

En el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, tenemos claro que las mujeres y hombres que actualmente gobiernan los 2 mil 456 municipios en México, necesitan fortalecer no solo la hacienda pública municipal sino su administración y una de las propuestas para lograrlo es mediante el reconocimiento constitucional del administrador municipal; consideramos que es el momento de empoderar a la ciudadanía por ello, pugnamos porque hayan funcionarios con perfiles profesionales sólidos y con experiencia suficiente para asumir la responsabilidad a nivel municipal en materia de planeación, desarrollo y servicios públicos sean los que predominen en la toma de decisiones y no la tendencia predominante que ha desgastado la imagen del municipio, en la que las relaciones políticas y afectivas son los mejores requisitos de idoneidad para elevar la confiabilidad del primer orden de gobierno.

La presente iniciativa tiene por objeto reformar el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a los ayuntamientos la facultad de aprobar reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen las atribuciones del administrador municipal.

Asimismo, se pretende adicionar un segundo párrafo al inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional con el objeto de establecer los requisitos de elegibilidad de la persona que deberá asumir el cargo de administrador municipal, como el contar con experiencia mínimo de diez años comprobable en materia de administración pública; no haber sido candidato a puestos de elección popular en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; no haber ocupado cargo directivo en algún partido político en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; así como las características del ejercicio de sus atribuciones, los impedimentos derivados del cargo y la garantía constitucional de que sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución.



Finalmente, se propone reformar el inciso b) de la fracción II del artículo 115 de la CPEUM, con el objeto de otorgar atribuciones para aprobar la designación del administrador municipal que el alcalde o presidente municipal, proponga antes del primer trimestre del inicio de funciones del ayuntamiento.

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputado Federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los incisos a) y b) de la fracción II y se adiciona un segundo párrafo al inciso a) de la citada fracción del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. ...

...

...

...

...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal, las del administrador municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

Quien asuma el cargo de administrador municipal, deberá contar con experiencia comprobable de por lo menos diez años en materia de administración pública; no haber sido candidato a puestos de elección popular en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; no haber ocupado cargo directivo en algún partido político en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; ejercerá sus atribuciones apegado a los principios de independencia, transparencia, objetividad e inclusión, no podrá tener ningún empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas y culturales y podrá ser removido por falta de cumplimiento en los objetivos de su gestión y por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución.

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para aprobar la designación del administrador municipal, dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;

c) a e) ...

...

III. a X. ...”

Transitorios

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

Segundo. La aprobación de la designación del Administrador Municipal, deberá llevarse a cabo en los primeros treinta días naturales de haber tomado protesta el Presidente Municipal electo.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 28 de abril de 2016.

Diputado José Adrián González Navarro (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Jorge Álvarez Máynez y Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 73, numeral XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga la fracción XVIII del artículo 89; y se reforman los artículos 41, fracciones III, IV y V, 76, fracción VIII, 95, fracción VI, y último párrafo, 96, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la elección directa de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados electorales de las Salas Superior y regionales del Poder Judicial de la Federación.

#### Exposición de Motivos

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha posicionado como actor principal en el entramado democrático del país. Como apuntan Miguel y José Carbonell, tanto la Corte como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han comenzado a conocer de asuntos con grandes repercusiones político-partidistas, donde se discuten la división de competencias, los resultados electorales o la distribución correcta de recursos públicos, lo que podría llamarse “macrojusticia”, es decir, la que atañe a los sujetos políticos.<sup>1</sup>

Así, en palabras de Héctor Fix-Zamudio, la función judicial actual “ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual ha penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que [...] [se combinan] en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los Tribunales”.<sup>2</sup>

Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “guardián supremo de la Constitución, el intérprete último de la norma fundamental cuyas resoluciones vinculan al resto de los órganos del Estado y a los ciudadanos, el órgano de “cierre” de nuestro sistema constitucional, la instancia terminal que por su propia naturaleza agota la jurisdicción interna del Estado, [...] la única instancia terminal jurisdiccional cuyas resoluciones se erigen al instante en cosa juzgada constitucional, ante la imposibilidad de ser recurridas”,<sup>3</sup> y en general, el sistema

judicial, deben permanecer independientes, capaces de hacer exigible el principio de sujeción de las autoridades al Estado de derecho, a fin de que los ciudadanos estén a salvo, pues “un Estado de derecho es un Estado jurisdiccional de derecho”.<sup>4</sup>

Así, el Poder Judicial de la Federación debe funcionar de tal modo que genere confianza en los ciudadanos, aspecto íntimamente relacionado con dos factores: el de la independencia y la legitimidad, pues si estos no cuentan con márgenes de confianza por parte de los ciudadanos, su actuar puede enfrentarse a resistencias por éstos.

Por ende, la sociedad no puede aislarse de la actividad del alto tribunal, pues, como indica el ministro Arturo Zaldívar, se debe propiciar la reflexión para alcanzar un consenso básico sobre la nueva constitucionalidad a la que todos aspiramos, que sirva de sustento para la democracia del país.<sup>5</sup>

Por ello, el actual sistema de nombramiento –en el caso específico de los funcionarios que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación–, donde interviene el titular del Poder Ejecutivo en la nominación de las candidaturas, resulta, en palabras de Miguel y José Carbonell,<sup>6</sup> perniciosa, pues puede generar un sesgo político o ideológico, al impedir que dentro del máximo órgano jurisdiccional del país se consoliden las diversas corrientes del pensamiento jurídico existentes, e introducir cierta homogeneidad de pensamiento o criterios jurídicos políticos afines al presidente en turno.

Resulta indispensable un mecanismo abierto, que permita un mejor funcionamiento del órgano jurisdiccional que tiene como su función ejercer el control de constitucionalidad, en el que debe privilegiar el pluralismo propio del Estado constitucional y democrático de derecho; en otras palabras, es indispensable un procedimiento que garantice un nombramiento que proteja la independencia “externa” e imparcialidad de los jueces y la autonomía de la Corte, con transparencia y apertura.

El texto del artículo 96 de la Constitución de 1917 establecía una figura distinta a la actual, para el nombramiento de los ministros del alto tribunal, pues “reconocía como órganos involucrados en el procedimiento de designación de los ministros al Congreso de la Unión, en calidad de órgano de designación y nombramiento, y a las legislaturas de los estados con carácter de órganos de nominación”.<sup>7</sup>

Posteriormente, la reforma constitucional de agosto de 1928 modificó el sistema de nombramiento, dejando atrás la postulación de los candidatos por parte de las legislaturas locales, y adopta un sistema similar al imperante en Estados Unidos de América –dejando de lado la audiencia del nominado–, al instaurar un sistema de nombramiento de un candidato único por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, sistema vigente hasta la reforma de 1994.



En diciembre de 1994, con la modificación constitucional, el sistema de nombramiento cambió, y se introdujo el sistema de ternas, propuesta por el presidente de la República a consideración del Senado de la República, para que –tras la comparecencia– elija el que le parezca mejor.

El sistema actual consta de tres etapas:

1. Etapa de elección es la etapa inicial del procedimiento, que se desarrolla en el ámbito del Poder Ejecutivo y que tiene por objeto identificar a las personas que conformarán la terna presentada por el presidente de la República para ocupar el cargo de ministro.
2. La etapa de designación es la fase cronológicamente sucesiva que se lleva a cabo en el Senado de la República, en la que se realiza la adhesión a una de las candidaturas de la terna presentada.
3. La etapa de nombramiento representa el episodio con el que concluye formalmente el proceso, en donde se produce el acto de juramento del encargo ante el mismo Senado.

Es evidente que en este sistema el presidente de la República tiene libertad y discrecionalidad absoluta para confeccionar la terna, teniendo como único límite a su poder de nominar el diseño institucional, es decir, el respeto a los requisitos del artículo 95 de la Constitución, donde lo único que no puede hacer es integrar la terna con aspirantes que no cumplan las exigencias personales y técnicas para desempeñar el cargo, sin tomar en cuenta si son idóneos o no, cuestión que debe resolver el Senado.

La “participación exclusiva y excluyente del presidente y del Senado de la República actuando en pleno, [...] prueba evidente de que este tipo de designación contiene una elevada carga de politización que no es comparable con la de ningún otro cargo judicial”.<sup>8</sup> “La forma como se racionaliza el procedimiento de nombramiento de los ministros, como se aprecia, dista mucho de garantizar que sus reglas se mantengan fuera de la órbita de influencia de los legisladores. [...] Prescindir de la “ley”, así sea ordinaria, y apoyarse en un “acuerdo” que representa la convergencia de una voluntad política para hacer frente al ejercicio de una atribución de nombramiento, implica seguir una regulación que carece de los más elementales atributos de generalidad y previsibilidad, [...] vulnera el principio de igualdad [...] de seguridad jurídica y, sobre todo, otorga un alto margen de discrecionalidad en favor del Senado, infringiendo claramente el principio de legalidad”.<sup>9</sup>

Aunado a lo anterior, Layda Negrete, coordinadora del proyecto de calidad de justicia en México Evalúa, ha explicado que la obligación por parte del Ejecutivo de presentar argumentos acerca de la idoneidad de los aspirantes es una exigencia constitucional, aunque es cierto que el artículo 96 de la Constitución, que regula el proceso de designación de ministros, no es explícito a este respecto, “esta

exigencia está plasmada en el capítulo de garantías básicas”, que requiere que “todo acto de autoridad esté fundamentado y motivado”, es decir, se requiere que el presidente explique públicamente las razones por las que considera que cada uno de los candidatos tiene un perfil adecuado para ocupar el puesto de ministro de la Corte.<sup>10</sup>

Sin embargo, “[...] las normas del procedimiento [de nombramiento] permiten advertir si estamos en presencia de un diseño constitucional acorde con las exigencias de apertura en el contexto de una sociedad democrática o si, por el contrario, es un sistema que favorece la opacidad y la discrecionalidad política”.<sup>11</sup>

Por tanto, resulta indispensable establecer un mecanismo abierto, que impida generar sesgos. Un procedimiento que permita que sociedad, universidades del país, facultades de derecho y centros de investigación jurídica, académicos y expertos tengan participación activa y directa en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los magistrados que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior cobra sentido en tanto que, como Héctor Fix Fierro ha señalado, el Poder Judicial ha asumido su carácter de Poder de la Nación, y ha comenzado a influir de manera importante en el desarrollo del país, ganando espacios nunca antes ocupados por éste en los asuntos nacionales, consolidándose como verdadero poder político,<sup>12</sup> es decir, en palabras de Tocqueville, “lo han hecho un poder político de primer orden”,<sup>13</sup> pues es tal la prominencia que tienen los tribunales que se les ha dado en llamar los guardianes de las promesas democráticas, ya que, además de sus funciones tradicionales, tratan con problemas que la política se ve incapaz de resolver, tales como la corrupción y los dilemas axiológicos de la sociedad contemporánea.

En consecuencia, la concepción tradicional del Poder Judicial ha cambiado radicalmente, pues, parafraseando a Montesquieu, de los tres Poderes de la Unión, el de juzgar era en cierto modo casi nulo,<sup>14</sup> lo que llevó a Hamilton a afirmar que “el (poder) judicial, debido a la naturaleza de sus funciones, será siempre el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución, porque su situación le permitirá estorbarlos o perjudicarlos en menor grado que los otros poderes (...) El judicial (...) no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro: no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento”,<sup>15</sup> premisa central planteada en El Federalista, que dio origen diversas instituciones y mecanismos, entre ellos el procedimiento especial de nombramiento en la que, como en México, el Senado juega un rol clave,<sup>16</sup> a fin de fortalecer un Poder Judicial débil.

No obstante, frente a la “judicialización de la política” y la “politización de la justicia”, movimientos paralelos y correlativos que dan pie a lo que Fix Fierro denomina como “justicia político constitucional”,<sup>17</sup> se hace necesario adaptar este nuevo Poder Judicial a las exigencias de una sociedad democrática, ya que, en la

medida en que se ha “politizado la justicia”, el Poder Judicial ha adquirido un poder más amplio al del simple “discernimiento”.

Así, en palabras de César Astudillo, “determinar ‘cuántos’ y sobre todo ‘qué’ órganos del Estado participan en la designación de los ministros, demuestra el nivel de implicación de voluntades que precede a la integración del máximo órgano de garantía, y la vinculación que se produce entre el órgano de control constitucional y la forma de Estado adoptada. Esto, a su vez, permite advertir la capacidad integradora [...] y contribuye para constatar en qué medida las entidades federativas participan en la composición de un órgano de naturaleza eminentemente arbitral. [...] Es un mecanismo por medio del cual se puede medir el nivel de cooperación institucional existente en el Estado, y el tipo de interacción que produce entre las diversas realidades políticas, geográficas, sociales y culturales del país”.<sup>18</sup>

“En general, un sistema de nombramiento puede ser tan amplio y abierto que permita la convergencia de un elevado número de voluntades políticas, situación que, en los hechos, se traduce en un aumento de legitimidad de quienes fueron designados. En el extremo contrario, puede ser tan estrecho y cerrado que niegue la implicación de todos los actores y órganos constitucionales que deberían tener un espacio de participación en la integración de un órgano de esta naturaleza, impidiendo ese superávit de fortaleza institucional”.<sup>19</sup>

Así, la designación debe hacerse con transparencia, pluralidad en las propuestas, y mayor exigencia en los candidatos; abonar certidumbre, legalidad, garantizar la independencia de los miembros de la Corte y reducir las zonas de discrecionalidad política.

Para ello es necesario eliminar la discrecionalidad de selección, e introducir un acto de interlocución con la sociedad (sean clérigos o profano del derecho),<sup>20</sup> para favorecer la publicidad, la transparencia y la oxigenación del procedimiento. Establecer un examen racional y razonable, para conocer a fondo a los candidatos, y abrir un debate responsable, serio, informado y comprometido, que permita que los ciudadanos organizados tengan la suficiente información para movilizarse políticamente en favor o en contra de una candidatura, y ejercer un control social relevante, permitiendo que analistas, comentaristas e intelectuales entren en una dinámica de debate y discusión que favorezca el proceso de designación.

Asimismo, son indispensables criterios “transversales” de selección, como el territorial, orientado a garantizar la inclusión de jueces provenientes de distintas entidades federativas; el de diferenciación racial, cultural o lingüística, encaminado a reflejar el pluralismo social al interior de la Corte; el generacional, previsto para posibilitar la conveniencia de múltiples perspectivas y ópticas jurídicas, o el de género, encaminado a equilibrar la presencia masculina y femenina en la composición del colegio de jueces.<sup>21</sup>

Lo anterior se refuerza con lo que señala Robert Dahl, en cuanto a porqué es buena y útil a la democracia para los países:

1. Evita la tiranía;
2. Preserva los derechos esenciales y la libertad general;
3. Favorece la autodeterminación, la autonomía moral y el desarrollo humano;
4. Protege los intereses personales esenciales;
5. Garantiza igualdad política; y
6. Produce prosperidad y búsqueda de la paz.<sup>22</sup>

Por tanto, acercar a las instituciones del país a la democracia permite la realización plena de los siguientes fines:

1. Cargos públicos electos en elecciones libres, imparciales y frecuentes.
2. Garantía de ejercicio de las libertades y goce de los derechos fundamentales;
3. Participación efectiva de todos los miembros de la sociedad en los asuntos nacionales; y
4. Equilibrio de poderes.<sup>23</sup>

En síntesis, es necesario que el proceso de designación de quienes integren tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuenten con perfiles altamente especializados, que “garanticen una interpretación autorizada del texto constitucional, al margen de al margen de cualquier interés político que condicione su forma de aproximarse al significado de las normas [...] a fin de que la proposición de candidatos se encuentre al margen de las pasiones ideológicas, de las componendas de los partidos políticos y de las exigencias políticas concretas, ubicándose exclusivamente en el ámbito de las necesidades objetivas del sistema constitucional”.<sup>24</sup>

Con base en lo expuesto se propone que el mecanismo para la designación de los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sea mediante sufragio universal,<sup>25</sup> en la que intervengan, durante la preselección y comparecencia pública, miembros de la judicatura local y federal, instituciones académicas, asociaciones de abogados, y asociaciones civiles cuya labor central sea la defensa de los derechos humanos, y de esta manera, asegurar la independencia del Poder Judicial, mejorar el desempeño y administración de los



jueces, así como elevar su nivel, su profesionalismo,<sup>26</sup> a fin de fortalecer la confianza pública en el sistema judicial.<sup>27</sup>

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

Decreto que deroga, reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se deroga la fracción XVIII del artículo 89; y se reforman los artículos 41, fracciones III, IV y V, 76, fracción VIII, 95, fracción VI y último párrafo, 96, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a XVII. [...]

[...]

XVIII. Se deroga ;

XIX. y XX. [...]

Artículo 41. [...]

[...]

I. a III. [...]

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) a g) [...]

Los partidos políticos y los candidatos a cargos de elección popular, o a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos

políticos o de candidatos a cargos de elección popular, o de candidatos a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y candidatos a magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación . Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

[...]

Apartados B. a D. [...]

IV. [...]

[...]

La duración de las campañas de elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será de cuarenta y cinco días.

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. [...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. a 7. [...]

b) Para los procesos electorales federales:

1. a 7. [...]

c) Para los procesos de elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

1. La preparación de la jornada electoral;

2. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

3. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

4. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones; y

5. Las demás que determine la ley.

[...]

[...]

[...]

Apartados C. y D. [...]

VI. [...]

[...]

[...]

a) a c) [...]

[...]

[...]

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado

I. a VII. [...]

VIII. Preseleccionar a los candidatos para la elección a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, provenientes de la judicatura local y federal, universidades del país, centros de investigación jurídica, académicos, expertos, asociaciones de abogados y asociaciones civiles, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los ministros;

IX. a XIV. [...]

Artículo 94. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados electorales, tendrán la obligación de presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y de impuestos en los términos establecidos por las leyes. Las declaraciones estarán disponibles al público, con excepción de los datos que sean estrictamente personales.

[...]

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita

I. a V. [...]; y

VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación , durante el año previo al día de su nombramiento.

La elección de los ministros deberá recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Artículo 96. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán elegidos mediante sufragio universal, a propuesta de la Comisión de Justicia del Senado, en conjunto con miembros de la judicatura local y federal, universidades del país, centros de investigación jurídica, académicos, expertos, asociaciones de abogados y asociaciones civiles , dentro del improrrogable plazo de sesenta días.



El proceso de verificación y cotejo de los requisitos de elegibilidad de sus aspirantes a candidatos, exigidos en el artículo 95 de esta Constitución, estará a cargo del Senado de la República.

La Comisión de Justicia del Senado será la encargada de la preselección de cinco candidatos para cada vacante a ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales no podrán pertenecer, ni haber pertenecido en un periodo de diez años previo al día de su postulación, a ninguna organización política.

Se remitirá al Instituto Nacional Electoral la lista de los preseleccionados para que éste proceda a la organización, única y exclusivamente, del proceso electoral. El Instituto Nacional Electoral será responsable de difundir los méritos y perfiles de los candidatos. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas con financiamiento privado.

Se llevarán a cabo comparecencias públicas ante el Senado, con tantas audiencias como sean necesarias para abordar los temas existentes. Se realizarán tres debates obligatorios entre los candidatos, difundidos por el Instituto Nacional Electoral.

Para la elección de ministros deberá participar al menos 50 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal; si el porcentaje de participación es menor, el Senado elegirá a algún ministro de la terna.

La elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá ser concurrente con los procesos electorales federales y escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Artículo 98. Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, o faltare por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, se elegirá a un nuevo ministro, en los términos del artículo 96 de esta Constitución, por el tiempo restante al del nombramiento original.

Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Senado para su aprobación.

Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...]

[...]

[...]

I. a X. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Los magistrados electorales que integren las Salas Superior y regionales serán elegidos mediante sufragio universal, a propuesta de la Comisión de Justicia del Senado, en conjunto con miembros de la judicatura local y federal, universidades del país, centros de investigación jurídica, académicos, expertos, asociaciones de abogados y asociaciones civiles. La elección de quienes las integren deberá ser concurrente con los procesos electorales federales y escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con excepción de lo dispuesto en el párrafo VI del artículo 95 de esta Constitución, respecto a no haber sido magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, durante el año previo al día de su nombramiento, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. El proceso de verificación y cotejo de los requisitos de elegibilidad de sus aspirantes a candidatos estará a cargo del Senado de la República. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

La Comisión de Justicia del Senado será la encargada de la preselección de cinco candidatos para cada vacante a magistrado electoral que integren las salas Superior y regionales, los cuales no podrán pertenecer, ni haber pertenecido en un periodo de diez años previo al día de su postulación, a ninguna organización política.

Se remitirá al Instituto Nacional Electoral la lista de los preseleccionados para que éste proceda a la organización, única y exclusivamente, del proceso electoral. El

Instituto Nacional Electoral será responsable de difundir los méritos y perfiles de los candidatos. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas con financiamiento privado.

Se llevarán a cabo comparecencias públicas ante el Senado, con tantas audiencias como sean necesarias para abordar los temas existentes. Se realizarán tres debates obligatorios entre los candidatos, difundidos por el Instituto Nacional Electoral.

Para la elección de magistrados deberá participar al menos 50 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal; si el porcentaje de participación es menor, el Senado elegirá a algún ministro de la terna.

[...]

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución, por el tiempo restante al del nombramiento original.

[...]

Artículo 101. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados del Tribunal Electoral , no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la federación, de los estados, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de circuito, juez de distrito o consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado del Tribunal Electoral , no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como ministros o magistrados del Tribunal Electoral , no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

[...]

[...]

Transitorios

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

Segundo. En un plazo de ciento veinte días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de reglamentar el procedimiento de elección de los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de los Magistrados Electorales de las Sala Superior y Regionales del Poder Judicial de la Federación.

Tercero. En un plazo de ciento veinte días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá aprobar las reformas necesarias en materia electoral para dar cumplimiento a este decreto.

Cuarto. La elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá ser concurrente con las elecciones federales. La elección será escalonada, de tal modo que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en funciones continuarán desempeñando sus atribuciones hasta la conclusión del periodo para el que fueron designados.

#### Notas

1 Carbonell, José y Miguel. El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte, IJ-UNAM, consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3824/6.pdf>

2 “El Poder Judicial de la Federación, motor de la nación. Las políticas y estrategias del Poder Judicial de la Federación en el desarrollo nacional”, participación de la ministra Olga Sánchez Cordero como conferencista en la Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, el 28 de marzo de 2000 en el Colegio de la Defensa Nacional, en la Ciudad de México, consultado en

<http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/Conf-004.htm>

3 Astudillo, César, El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia en México, IJ-UNAM, consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/16.pdf>

4 Obra citada, Carbonell, José y Miguel.

5 Ibídem.

6 Ibídem.

7 Ibídem.



8 Obra citada, Astudillo, César.  
9 *Ibidem*.

10 Las 5 debilidades del proceso de elección de ministros de la Suprema Corte, según las OSC, Animal Político, consultado en <http://www.animalpolitico.com/2015/11/las-5-debilidades-del-proceso-de-eleccion-de-ministros-de-la-suprema-corte-segun-las-osc/>

11 Obra citada, Astudillo, César.  
12 *Ibidem*.

13 García, García, José Francisco. "Tres aportes fundamentales de El Federalista a la teoría constitucional moderna", en Revista de Derecho, Vol.garcía: XX-número 1, julio de 2007, consultado en <http://mingaonline.uach.cl/pdf/revider/v20n1/art02.pdf>

14 Obra citada, García, García.  
15 *Ibidem*.

16 "Respondo que la necesidad de su colaboración (Senado) tendrá un efecto considerable, aunque en general poco visible. Constituirá un excelente freno sobre el posible favoritismo presidencial y tenderá marcadamente a impedir la designación de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miras de popularidad. Por añadidura, sería un factor eficaz de estabilidad en la administración (...) Se comprende fácilmente que un hombre que dispusiera él solo de los empleos públicos se dejaría gobernar por sus intereses e inclinaciones personales con más libertad que estando obligado a someter el acierto de su elección a la discusión y resolución de un cuerpo distinto e independiente, y siendo dicho cuerpo nada menos que toda una rama de la legislatura, la posibilidad de un fracaso serviría de aliciente poderoso para proceder con cuidado al hacer su proposición. El peligro para su reputación y, cuando se trate de un magistrado electivo, para su carrera política, en el caso de que se le descubriera un espíritu de favoritismo o que andaba en forma indebida a caza de popularidad, por parte de un cuerpo cuya opinión tendría gran influencia en la formación de la del público, no puede dejar de obrar como barrera contra ambas cosas. Le daría vergüenza y temor proponer para los cargos más importantes o provechosos a personas sin otro mérito que el de ser oriundas del Estado de que procede, el de estar relacionadas con él de una manera u otra, o el poseer insignificancia y ductilidad necesarias para convertirse en serviles instrumentos de su voluntad". *Ibidem*.

17 Obra citada, Sánchez Cordero.

18 *Ibidem*.  
19 *Ibidem*.  
20 *Ibidem*.  
21 *Ibidem*.

22 Obra citada, Sánchez Cordero.

23

Ibídem.

24 Ibídem.

25 Chris W. Bonneau y Melinda Gann Hall, han demostrado que la elección directa de jueces son mecanismos eficaces que mejoran la calidad de la democracia y crean un vínculo inextricable entre ciudadanos y los jueces. Bonneau, Chris and Hall, Melinda Gann, In Defense of Judicial Elections (Controversies in Electoral Democracy and Representation) , Routledge, Nueva York y Londres, 2009.

26 Sirve de ejemplo lo que señala Kermit Hall respecto al periodo de constitucionalización de la elección popular de jueces, ocurrido entre 1846 y 1860 en Estados Unidos: “La elección popular fortaleció la actividad judicial. Los jueces, forzados a hacer campaña y buscar la reelección, tuvieron mayor cuidado en que sus opiniones reflejaran justicia y sujeción al derecho, pues sólo podían basarse en ello”. Como consecuencia, la actividad jurisdiccional se erigió con un halo de responsabilidad y misterio, que mantuvo a sus integrantes alejados de influencia de particulares. [Traducción propia]. Hall, Kermit, How did we come to elect judges? The Judiciary on Trial: State Constitutional Reform and the Rise of an Elected Judiciary 1846-1860, consultado en

<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/justice/howdid/kermit.html>

27 Schotland, Roy A. Myth, reality past and present, and judicial elections, Georgetown University Law Center, Faculty Publication, 2010, 666 páginas, consultado en <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1206&context=facpub>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.

Diputados: Jorge Álvarez Máynez (rúbrica), Víctor Sánchez Orozco.

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Karina Padilla Ávila, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 4 de mayo de 2016

La suscrita Karina Padilla Ávila, Diputada Federal a la LXIII Legislatura integrante del Grupo Parlamentario del PAN, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a la consideración del pleno de esta asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de motivos

Ciertamente las reformas y adiciones y adiciones a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos del año 2011 representaron un gran progreso; sin embargo, a pesar de dicho avance, las autoridades y personal penitenciario aún tiene la errónea idea de que la pena se debe entender como un castigo ante acciones u omisiones que den origen a la comisión de delitos y por tanto olvidan u omiten garantizarles del goce pleno de sus derechos humanos.

Esta percepción ha mermado el desarrollo armónico y reeducativo al interior de la vida en los centros penitenciarios mexicanos, que sumado a la sobrepoblación carcelaria, el abuso de poder, la corrupción administrativa y la desvinculación con los otros sectores del sistema de justicia penal dificultan todavía más cualquier posibilidad reinserción social, la cual conforme al artículo 18 constitucional, implica un tratamiento individualizado para encauzar a la persona en reclusión a incorporarse nuevamente en la sociedad y evitando en la medida de lo posible, que vuelva a delinquir.

El sistema penitenciario mexicano busca el equilibrio entre garantizar la seguridad y la protección de los derechos humanos de las personas en reclusión; lo cual debe atenderse de forma simultánea, tanto el asegurar su integridad física y mental, como el brindarle las mejores condiciones posibles en el cumplimiento de la pena. Todo ello en un marco de legalidad y respeto a los derechos humanos.

Es irrefutable que actualmente contamos con un sistema de administración penitenciaria que deja muchos espacios a la discrecionalidad y a la interpretación lo que provoca desconfianza ante la población y mayor riesgo de vulneración a las

garantías individuales de las personas reclusas y no cumple con su tarea de reinserir socialmente al sentenciado.

Reconocemos los esfuerzos y avances en materia penitenciaria; sin embargo, también tenemos claro que los esfuerzos no han sido suficientes, ya que una de las causas que originan los graves problemas al interior de los centros penitenciarios, es el tener diversos ordenamientos locales y uno federal, que regulan con disparidad las condiciones que deben imperar en la vida interna los centros penitenciarios mexicanos. Incluso, es de subrayarse el hecho de que existen algunos ordenamientos estatales en cuyo contenido se omiten preceptos garantes de los derechos más sensibles de toda persona, como lo son los derechos humanos.

Dicha situación deriva en una grave inestabilidad en el sistema penitenciario, lo que preocupa a autoridades, representantes de organismos gubernamentales nacionales e internacionales y ciudadanía en general; pues al vulnerar derechos de las personas en reclusión, al permitir prácticas de violencia al interior de los centros de reclusión y no contar con regulación estandarizada en materia de administración penitenciaria, ni condiciones mínimas de bienestar al interior de los centros de reclusión, resulta cada vez más inminente el riesgo de motines en prisiones estatales. Ello principalmente por confrontaciones entre grupos de poder al interior de los centros de reclusión e incluso el surgimiento de autogobiernos.

Definitivamente, las condiciones que inciden significativamente en los riesgos al interior de los centros penitenciarios representan una constante afectación a los derechos de las personas en reclusión, ello se agrava por la inobservancia o plena nulidad para normar conforme a recomendaciones en materia de pleno respeto a los derechos humanos, desatendiendo lo establecido en el artículo 1º constitucional.

En este tenor, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015,<sup>1</sup> publicado el 12 de abril del 2016, destaca omisiones e inobservancia o carencia de normatividad y acciones más recurrentes en los centros de reclusión, apreciando mayor índice de observaciones, principalmente, en aquellos que se encuentran a cargo de autoridades estatales y municipales.

Este documento destaca muchas de las irregularidades observadas durante las visitas efectuadas a los 130 centros estatales penitenciarios más poblados del país, incluyendo varoniles, mixtos y femeniles, así como a 21 centros federales, considerando de manera separada los cinco que conforman el Complejo de las Islas Marías.<sup>2</sup>

En el documento se precisa que en algunos en Centros de Reinserción Social no existe normatividad respecto a los procedimientos para la presentación de quejas, ni para la visita íntima o familiar; así como la inexistencia de reglamentos, manuales o normatividad de procedimientos para el ingreso, traslado, de



audiencia con las autoridades y con el Consejo Técnico Interdisciplinario. A ello se suma la constante falta de personal, ausencia de personal calificado, deficiencias de acciones para la prevención y atención de incidentes. Entre las cosas más graves que se reportan, está el que no se tienen considerados protocolos para hacer frente a motines ni se prevé la forma de utilizar la fuerza para contener los mismos.

Por lo que hace a las condiciones mínimas de bienestar para todas las personas, y en el caso particular aludiendo a las que se encuentran en reclusión, el propio Diagnóstico observa que existen centros penitenciarios en los que existe la falta de agua, condiciones insalubres en las áreas que se encuentra la población penitenciaria, ausencia de actividades laborales de capacitación para el trabajo, falta de personal pedagógico para los supuestos en que ese encuentren menores en reclusión con su madre o padre; además, en muchos de ellos no existe proceso de clasificación criminológica e incluso se presenta falta de personal de criminología.

De igual manera, en la mayoría de dichos centros penitenciarios no existe separación entre procesados y sentenciados en dormitorios, ni en áreas comunes, se aprecia la existencia de objetos y sustancias prohibidas, así como de cobros por parte de los custodios, inexistencia de capacitación del personal técnico, a lo que se suma la ausencia de medidas para evitar el trato discriminatorio de las personas indígenas, falta de registros y programas de desintoxicación voluntaria o de prevención de adicciones, carencia en medicamentos y material de curación y en casos extremos, inexistencia de áreas para atención médica.

En cuanto a las condiciones para realizar actividades educativas y deportivas, se aprecia que en varios centros de reclusión no existe normatividad que establezca parámetros, horarios, programas, etc., que permitan hacer efectivos estos derechos; en tanto que en otros centros penitenciarios se da cuenta de que no se fomenta el trabajo ni la capacitación para el mismo.

Respecto al rubro: garantía de la integridad física y moral del interno, se detalla que en algunos centros no se dispone del acceso a números gratuitos desde teléfonos públicos; además no existe registro de que los titulares de dichos centros de reclusión realicen supervisiones para verificar el correcto funcionamiento de los mismos.

Todo lo anterior, hace evidente que existen disparidades significativas en las normas establecidas para la administración penitenciaria en cada centro de reclusión del territorio mexicano, además de que atentar contra lo establecido en el artículo 18 constitucional, que trae como consecuencia que no se atiende de manera puntual al desarrollo de los ejes rectores sobre el que se organiza el sistema penitenciario, como medio de reinserción social de la persona, procurando que no vuelva a delinquir; además hace evidente la necesidad de que la Federación, los Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, articulen bajo un mismo parámetro, las acciones que permitan

enfrentar responsabilidades equitativamente, ante la actual problemática en los centros de reclusión.

Las supervisiones y recomendaciones de los organismos de derechos humanos, han incidido aunque sea de una manera mínima para comenzar a mejorar las condiciones en los centros de reclusión; es innegable que el avance aún es insuficiente, de ahí la urgencia de seguir abonando en la materia.<sup>3</sup>

Lo señalado obliga a reflexionar acerca de la urgente necesidad de unificar criterios normativos y acciones que garanticen el respeto a los derechos humanos al interior de los centros penitenciarios; por lo menos se debería asegurar la existencia del equipamiento necesario, alimentación saludable, suficiente, balanceada e higiénica, así como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la capacitación para el mismo, el deporte y la cultura, la educación, entre muchos otros aspectos por atender conforme a las recomendaciones de organismos de derechos humanos nacionales e internacionales.

Toda vez que esta facultad se encuentra conferida a los Estados, por lo que hace a los centros de reclusión a su cargo y a la federación en centros de su jurisdicción, resulta aún más complejo que existan leyes homogéneas para regular de manera integral las condiciones mínimas que deben observarse en la administración y la vida al interior de los centros penitenciarios; por ello, insisto en la necesidad de generar un ordenamiento legal que sirva de modelo para que por igual, los tres niveles de gobierno concurren en la atención en ésta materia.

De ahí que para avanzar en el tema, considero de la mayor relevancia adicionar un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, para incluir la facultad del Congreso para expedir la Ley General en materia de administración penitenciaria y centros reclusión, con la finalidad de homologar principios constitucionales, compromisos señalados en Tratados, Convenciones y otros instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, en materia de reinserción social como fin del sistema penitenciario, garantizando los derechos humanos y libertades fundamentales de los internos. Se trata de un cambio profundo, que reconoce la dignidad de la persona y ofrece condiciones reales de readaptación social.

Por lo antes expuesto y fundamentado, someto a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX...

XXI... Para expedir

a)

b)

c)

d) Leyes de carácter general, que establezcan la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios, y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Centros Penitenciarios y Administración Penitenciaria conforme a lo dispuesto en el artículo 18 constitucional.

...

...

XII a XXX...

Transitorio

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

Notas

1 [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//sistemas/DNSP/DNS P\\_2015.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//sistemas/DNSP/DNS P_2015.pdf)

2 Anexo 1. "Irregularidades con mayor incidencia". Diagnóstico Nacional de Situación Penitenciaria 2015. Publicado por la CNDH el 12 de abril del 2016. Pág. 382 a 384, 460 y 461.

3 Anexo 2. "Temas que presentaron avances en 2015". Diagnóstico Nacional de Situación Penitenciaria 2015. Publicado por la CNDH el 12 de abril del 2016. Pág. 384 y 461.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de mayo de 2016.

Diputada Karina Padilla Ávila (rúbrica)

Anexo  
Irregularidades con mayor incidencia

1

De los 130 centros de reclusión estatales visitados para la elaboración del Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2015, se señalan las siguientes irregularidades por tema:



TEMA	TOTAL DE CENTROS
1. No existe clasificación entre procesados y sentenciados en dormitorios y en áreas comunes.	104
2. Insuficiente personal de seguridad y custodia, para traslados, cubrir las ausencias, vacaciones e incapacidades y gran deficiencia en cuanto al suministro del equipamiento.	95
3. No existen procedimientos para la remisión de quejas, de violación a los derechos humanos, por parte de los internos ante la instancia competente, en caso de que sean presentadas.	94
4. Insuficientes actividades laborales y de capacitación para el trabajo.	92
5. Deficiencias en la prevención de probables violaciones a derechos humanos, así como en su atención en caso de que sean detectados.	91
6. No existen acciones para prevenir, ni atender incidentes violentos, tales como riñas, lesiones, fugas, suicidios, homicidios y motines.	86
7. No se cuenta con algún programa para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria.	84
8. Deficientes condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos, tal es el caso de las áreas de C.O.C., dormitorios, sancionados, sujetos a protección, cocina y comedor.	81
9. Falta de manuales para los procedimientos de ingreso, traslado de internos, motín, uso de la fuerza, solicitar audiencia con las autoridades, presentar quejas, visita familiar, visita íntima, revisión de visitantes, revisión de estancias y para el funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario; asimismo, existe una escasa o a veces nula difusión de la normatividad que rige al Centro hacia los internos.	75
10. Se detectaron, áreas de privilegios, así como presencia de objetos y sustancias prohibidas, así como de internos que ejercen violencia o control sobre el resto de la población.	73
11. Deficiente control en el ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos en relación a la seguridad, a las actividades que se realizan al interior y en los servicios, lo que da lugar a condiciones de autogobierno.	71
12. Hacinamiento, ya que se observó una deficiente distribución de los internos.	71
13. Sobrepoblación.	65

14. Deficientes Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.	58
15. Deficiencias en la elaboración y distribución de los alimentos, en el consumo, en la calidad, así como en la preparación de dietas especiales para los internos que lo requieren.	63
16. Inexistencia o insuficiencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del Centro.	58
17. Deficiencias en la Atención a internos en condiciones de aislamiento (sancionados y/o sujetos a protección).	58
18. Al emitirse las resoluciones relacionadas con sanciones disciplinarias para los internos, no se respeta el derecho de audiencia, la certificación de integridad física, existe trato indigno durante el cumplimiento de la sanción, el área de trabajo social no notifica a los familiares del interno que se encuentra sancionado y no se respeta el derecho del interno sancionado a inconformarse	55
19. Por lo que se refiere a los servicios para mantener la salud de los internos, la mayoría de los centros, carecen de instrumental médico, de unidad odontológica, de personal suficiente para atender a los internos y de atención psicológica.	52
20. Deficientes condiciones materiales, equipamiento e higiene de la cocina y comedores	49
21. Deficiencias en el registro, ubicación, accesibilidad de las instalaciones, atención médica, equipo de apoyo y existencia de talleres especializados para Atención a adultos mayores.	43
22. Escaso apoyo en el otorgamiento del equipo deportivo, en la programación de las actividades deportivas, así como en el registro de internos inscritos en esas actividades.	42
23. Supervisión por parte del titular.	41
24. Deficiencias en la integración del expediente técnico jurídico	40
25. Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para la comunicación con el exterior (visita familiar, íntima y locutorios).	37
26. Separación entre hombres y mujeres en centros que albergan población mixta.	29
27. Atención a indígenas.	27
28. Atención a internos pertenecientes a la diversidad sexual.	26
29. Atención a personas con discapacidad física y/o psicosocial.	26
30. Actividades educativas	25
31. Deficiencias en la capacitación del personal penitenciario.	23
32. Deficiencias en los estudios para la clasificación de los internos.	23
33. Cobros (extorsión y sobornos).	21
34. Acciones relacionadas con los beneficios de libertad anticipada.	18
35. Atención a internos que viven con VIH/SIDA	18
36. Atención a Mujeres	14
37. Condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas	14
38. Deficiencias en las acciones para la vinculación del interno con la sociedad (visita familiar, íntima, comunicación telefónica y biblioteca).	10
39. Deficiencias en la integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.	5

De los 21 centros de reclusión federales visitados, se señalan las siguientes irregularidades:

TEMA	TOTAL DE CENTROS
9. Deficiencias en la remisión de quejas de violación a los derechos humanos de los internos ante la CNDH.	17
10. Insuficiente personal.	16
11. Deficiencias en los programas para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria.	15
12. Deficiencias en los servicios para mantener la salud de los internos.	14
13. Insuficientes actividades laborales y de capacitación.	14
14. Deficiencias en la vinculación del interno con la sociedad.	12
15. Deficiencias en la clasificación entre procesados y sentenciados.	11
16. Deficiencias en la integración del expediente técnico jurídico.	8
17. Hacinamiento.	8
18. Deficiencias en la prevención de incidentes violentos.	8
19. Deficiencias en el otorgamiento del equipo de apoyo para adultos mayores que requieren bastones, muletas y sillas de ruedas, falta de talleres adecuados para este sector.	8
20. Deficiencias en las condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos, (Áreas de ingreso, C.O.C. y dormitorios).	7
21. Sobre población.	6
22. Deficiencias en la atención de las áreas técnicas a internos sancionados.	5
23. Deficiencias en la existencia y capacidad de las instalaciones necesarias para el funcionamiento del establecimiento.	5
24. Deficiencias en las condiciones materiales e higiene de las instalaciones del área médica.	5
25. Deficiencias en las actividades deportivas.	5
26. Deficiencias en la atención a internos pertenecientes a la diversidad sexual.	5
27. Prevención de violaciones a derechos humanos y atención en caso de que sean detectadas.	4

Anexo  
Temas que presentaron avances en 2015

2

De los 130 centros de reclusión estatales visitados en 2015 para la elaboración del diagnóstico, se señalan 8 temas en donde ha habido avance, conforme a diagnósticos anteriores:

TEMA	TOTAL DE CENTROS
1. Integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.	96
2. Acciones relacionadas con los beneficios de libertad anticipada.	70
3. Condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas.	59
4. Atención a internos que viven con VIH/SIDA.	56
5. Atención a internos pertenecientes a la diversidad sexual.	55
6. Vinculación del interno con la sociedad (visita familiar, íntima, comunicación telefónica y biblioteca).	54
7. Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.	53
8. Atención a personas con discapacidad física y/o psicosocial.	50

Por lo que hace a los 21 centros de reclusión federales visitados en 2015, se da cuenta de 7 temas con avance de acuerdo a diagnósticos anteriores:

TEMA	TOTAL DE CENTROS
1. Ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos del Centro.	21
2. Ausencia de cobros (extorsión y sobornos).	21
3. Integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.	21
4. Ausencia de actividades ilícitas.	20
5. Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.	17
6. Supervisión del funcionamiento del Centro por parte del titular.	16
7. Condiciones materiales, equipamiento e higiene de la cocina y comedores.	14

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 4 de 2016.)





# Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 19 de mayo de 2016

Número 4532-I

## CONTENIDO

### Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

## Anexo I

**Jueves 19 de mayo**

SEGOB

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO  
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

18 MAY 2016

SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES,  
CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE  
LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Oficio No. SELAP/300/1175/16  
Ciudad de México, a 17 de mayo de 2016

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN  
PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**  
Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, me permito remitir la **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, a efecto de que por su amable conducto, sea enviada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, acompaño al presente copias de los oficios números 315-A-01228 y 353.A.-0203 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales envía el Dictamen de Impacto Presupuestario.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

El Subsecretario

LIC. FELIPE SOLÍS ACERO

RECEIBIDO

2016 MAY 17 PM 7 11

CÁMARA DE SENADORES  
SECRETARÍA GENERAL DE  
SERVICIOS PARLAMENTARIOS

003508

- C.c.p.- Lic. Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.
- Lic. Rodrigo Espeleta Aladro, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref: Oficio número 4.0639/2016.
- Mtro. Valentín Martínez Garza, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.

Minutario  
UEL/311



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter, por su digno conducto, ante ese Honorable Congreso de la Unión, la Iniciativa de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Poder Ejecutivo Federal considera como premisa fundamental para la realización del derecho a la igualdad y a la no discriminación, el entendimiento de que todos los derechos humanos se basan en el reconocimiento de la dignidad humana, aquélla que nos hace a todas las personas iguales en derechos.

De este reconocimiento, surge el imperativo de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, tal como ha sido reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

Resulta fundamental tener presente que el reconocimiento de la dignidad humana conlleva el respeto a la diversidad cultural, funcional, etaria, de orientaciones sexuales, de identidades de género, entre otras. Diversidad que sustenta, al mismo tiempo, el principio de igualdad y no discriminación. De ahí, que la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos, debe considerar los contextos culturales e identitarios en concreto, y eliminar factores estructurales de exclusión; en particular, para personas y colectivos históricamente discriminados.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Para combatir los estereotipos en los que se sustenta la discriminación estructural, es fundamental considerar, entre otros, el papel relevante que desempeñan las leyes y en específico la propia Constitución, pues la percepción social que hace sobrevivir un prejuicio contra un sector discriminado se sustenta en una compleja red de leyes y normas que regulan los intercambios de las personas para promocionar el rechazo a estos colectivos, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde un enfoque de derechos es fundamental tener presente que la orientación sexual constituye un elemento esencial para la dignidad de toda persona que se vincula con los derechos a la identidad, a la auto-determinación, al libre desarrollo de la personalidad, a la vida privada, a la intimidad, a la integridad personal, entre otros, por lo que la orientación sexual no puede ser motivo de restricción de derechos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que la orientación sexual constituye un componente fundamental de la vida privada de las personas y que existe una clara conexión entre la orientación sexual y el desarrollo de la identidad y el plan de vida de cada persona, incluyendo su personalidad, y las relaciones con otros seres humanos. En la misma lógica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso de Karen Atala Riffo e hijas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 136*) ha sostenido que la orientación sexual de una persona se encuentra ligada al concepto de libertad, y la posibilidad de toda persona de auto-determinarse, y escoger libremente las circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones.

El derecho a contraer matrimonio constituye un derecho fundamental relacionado con la autodeterminación de las personas, mediante la cual toman decisiones esenciales sobre su vida e identidad, entre ellas, cómo y con quién compartir su vida. El matrimonio es una forma, entre otras, de fundar una familia. Para muchas personas el matrimonio forma una de las instituciones de realización existencial de especial importancia, por lo que la exclusión de esta posibilidad a las parejas homosexuales conlleva un simbolismo de exclusión de gran relevancia para las personas, aun cuando no deseen contraer matrimonio o formar una familia, o decidan hacerlo por una vía distinta al matrimonio.





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En este sentido, la institución del matrimonio, como una de las diversas formas de integrar una familia, se sostiene, primordialmente, en los lazos afectivos, sexuales, de identidad, solidaridad y de compromiso mutuo de quienes desean tener una vida en común.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversas sentencias que reafirman lo anteriormente expuesto:

**MATRIMONIO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ALUDE A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL NI REFIERE UN TIPO ESPECÍFICO DE FAMILIA, CON BASE EN EL CUAL PUEDA AFIRMARSE QUE ÉSTA SE CONSTITUYE EXCLUSIVAMENTE POR EL MATRIMONIO ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER.**

*El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene diversos aspectos, entre los que se encuentran la igualdad ante la ley del hombre y la mujer; la protección a la familia, correspondiendo a la ley establecer lo relativo a su organización y desarrollo; y el derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada; sin que tal protección constitucional aluda ni defina a la institución civil del matrimonio, por lo que deja esa atribución normativa al legislador ordinario. Esto es, la Constitución Federal no se refiere o limita a un tipo específico de familia como podría ser la nuclear -conformada por padre, madre e hijos- con base en la cual se pudiera afirmar que ésta se constituye exclusivamente por el matrimonio entre un hombre y una mujer y, mucho menos, que sólo se proteja a la familia que surge de dicha institución, toda vez que en un Estado democrático de derecho, en el que el respeto a la pluralidad es parte de su esencia, debe entenderse protegida constitucionalmente la familia como realidad social, a efecto de cubrir todas sus formas y manifestaciones en cuanto realidad existente, alcanzando a dar cobertura a aquellas familias que se constituyan con el matrimonio; con uniones de hecho; con un padre o una madre e hijos; o bien, por cualquier otra forma que denote un vínculo similar.*

*Acción de inconstitucionalidad 2/2010. Procurador General de la República. 16 de agosto de 2010. Mayoría de seis votos a favor del contenido del considerando quinto de la sentencia respectiva. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y José de Jesús Gudiño Pelayo. Los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia no participaron en la votación de las consideraciones respectivas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.*

*El Tribunal Pleno, el cuatro de julio en curso, aprobó, con el número XXI/2011, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil once.*

**MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL.**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*Considerar que la finalidad del matrimonio es la procreación constituye una medida no idónea para cumplir con la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. Pretender vincular los requisitos del matrimonio a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación es discriminatorio, pues excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales. La distinción es discriminatoria porque las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso. Como la finalidad del matrimonio no es la procreación, no tiene razón justificada que la unión matrimonial sea heterosexual, ni que se enuncie como "entre un solo hombre y una sola mujer". Dicha enunciación resulta discriminatoria en su mera expresión. Al respecto cabe recordar que está prohibida cualquier norma discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, tanto por parte de autoridades estatales como de particulares, pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a partir de su orientación sexual. Así pues, bajo ninguna circunstancia se puede negar o restringir a nadie un derecho con base en su orientación sexual. Por tanto, no es factible hacer compatible o conforme un enunciado que es claramente excluyente.*

*Tesis de jurisprudencia 43/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de tres de junio de dos mil quince.*

**MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA DEFINICIÓN LEGAL DEL MATRIMONIO QUE CONTENGA LA PROCREACIÓN COMO FINALIDAD DE ÉSTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.**

*Las definiciones legales de matrimonio que contengan la procreación como finalidad de éste, vulneran los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1o. de la Constitución, al excluir injustificadamente a las parejas del mismo sexo de dicha institución, toda vez que no está directamente conectada con dicha finalidad. Como lo ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución protege a la familia como realidad social, es decir, todas las formas y manifestaciones de familia que existen en la sociedad, entre las que se encuentran las homoparentales conformadas por padres del mismo sexo con hijos (biológicos o adoptivos) o sin ellos. En este sentido, la distinción resulta claramente sobreinclusiva porque quedan comprendidas en la definición de matrimonio las parejas heterosexuales que no acceden a esta institución con la finalidad de procrear, lo que muestra la falta de idoneidad de la medida para cumplir con la protección de la familia como realidad social, y que se contrapone a lo sostenido por este alto tribunal en el sentido de que ha desvinculado el matrimonio de la función procreativa. Por otro lado, resulta subinclusiva porque excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales, lo que ocasiona que se les prive de obtener los beneficios tangibles e intangibles que otorga dicha institución a estas parejas y a los niños que decidan criar.*

*Tesis de jurisprudencia 85/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticinco de noviembre de dos mil quince.*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Así, el derecho a contraer matrimonio trasciende no sólo por los beneficios expresos que éste contiene, sino también por el derecho a otros beneficios que las leyes otorgan a dicha institución. Lo que ha llevado a considerar al matrimonio como un derecho a otros derechos. Entre los beneficios que otorga el matrimonio civil en el orden jurídico mexicano se encuentran los de tipo fiscal; de solidaridad; por causa de muerte de una de las personas cónyuges; de propiedad; en la toma subrogada de decisiones médicas; migratorios para personas cónyuges extranjeras, entre otros.

En razón de lo anterior, la presente iniciativa tiene por objeto establecer expresamente la protección constitucional para evitar restricciones injustificadas al ejercicio del derecho que corresponde a las personas de contraer matrimonio.

En congruencia con lo previsto en el artículo 1o. de la propia Constitución, se propone adicionar en el párrafo primero del artículo 4o. constitucional el derecho de toda persona mayor de dieciocho años de contraer matrimonio, sin que dicho derecho pueda ser restringido por origen étnico o nacional, género, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Es preciso advertir que la edad para contraer matrimonio que se propone en la presente iniciativa, es congruente con lo previsto por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Establecer una edad menor a los dieciocho no toma en cuenta los principios básicos de interpretación de sus derechos. Es decir, para que una persona menor de dieciocho años de edad pueda contraer matrimonio, requiere necesariamente del consentimiento de su padre o de su madre, lo cual se basa en un concepto de patria potestad contrario a sus derechos, ya que otras personas deciden por aquélla lo que mejor le conviene, contrariando el principio del interés superior del niño, así como su derecho a ser escuchado y tomado en cuenta.

Por otra parte, establecer edades diferentes para hombres y mujeres para contraer matrimonio, señalando la edad de las mujeres por debajo de la prevista para los hombres, implica una evidente discriminación hacia ellas, al fundamentar esta cuestión en roles y estereotipos de género que son reprobados por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y por las recomendaciones emitidas por su propio Comité de vigilancia.

Además, si bien la voluntad de las personas que contraerán matrimonio es uno de los requisitos de validez para la celebración del mismo, en este tipo de supuestos



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

en los que el padre o la madre otorga el consentimiento, no se desprende alguna normativa en la que se especifique que la autoridad del Registro Civil deba cerciorarse de que las personas que contraerán matrimonio lo están haciendo de manera voluntaria. Es decir, basta con la voluntad de los padres y que las personas contrayentes no manifiesten estar en contra para que el acto sea válido.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ÚNICO.-** Se **REFORMA** el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o.-** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. **Toda persona mayor de dieciocho años tiene derecho a contraer matrimonio y no podrá ser discriminada por origen étnico o nacional, género, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.**

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





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

## TRANSITORIO

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



Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a diecisiete de mayo de dos mil dieciséis.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

  
ENRIQUE PEÑA NIETO

\*HOG



Oficio No. 315-A- 01228

México, D. F. a 16 de mayo de 2016

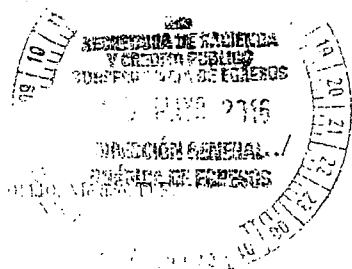
**MTRA. JULIETA YELENA FERNÁNDEZ UGALDE**  
**DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS**  
**P R E S E N T E**

Me refiero al oficio número 353.A.1.-0030, de fecha 16 de mayo del presente año, mediante el cual envía copia simple del anteproyecto de "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Anteproyecto), a efecto de que se emita a través de esta Dirección General, el dictamen de impacto presupuestario conforme a las disposiciones aplicables.

Sobre el particular, y conforme a la información proporcionada con oficios números: 529-II-DGLCPAJ-107/16, de la Dirección General de Legislación y Consulta Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, y 4.0629/2016, suscrito por el Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, mediante el cual se adjunta la evaluación de impacto presupuestario emitida por la titular de la Dirección General de Administración y Finanzas de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), me permito destacar lo siguiente:

- La iniciativa de referencia, parte de la premisa que el reconocimiento de la dignidad humana conlleva el respeto a la diversidad cultural, funcional, etaria, de orientaciones sexuales, y de identidades de género entre otras.
- Derivado de lo anterior, se establece el derecho a contraer matrimonio, como un derecho fundamental relacionado con la autodeterminación de las personas, mediante la cual toman decisiones esenciales sobre su vida e identidad.

5





Oficio No. 315-A-01028

Hoja 2 de 4

- Asimismo, se establece que el derecho a contraer matrimonio trasciende el derecho a otros beneficios que las leyes otorgan a esta institución, como los de tipo fiscal, de solidaridad por causa de muerte de una de las personas cónyuges; de propiedad y en la toma subrogada de decisiones médicas, entre otros.
- Bajo los preceptos antes citados, el Anteproyecto tiene por objeto establecer expresamente la protección constitucional para evitar restricciones injustificadas al ejercicio del derecho que corresponde a las personas de contraer matrimonio.
- El anteproyecto propone adicionar en el párrafo primero del artículo 4º. constitucional, el derecho de toda persona mayor de dieciocho años de contraer matrimonio, sin que dicho derecho pueda ser restringido por origen étnico o nacional, género discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana, conforme a lo siguiente:
- **ÚNICO.-** Se **REFORMA** el primer párrafo del artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 4º.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. **Toda persona mayor de dieciocho años tiene derecho a contraer matrimonio y no podrá ser discriminada por origen étnico o nacional, género, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.**

.../





Oficio No. 315-A-01228

Hoja 3 de 4

Por su parte y de conformidad con lo señalado en la Evaluación de Impacto Presupuestario emitida por la CJEF, se establece lo siguiente:

**I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.**

En lo que respecta a la evaluación de impacto presupuestario presentada por la CJEF, se manifiesta que el Anteproyecto no tiene impacto presupuestario por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas, o en su caso, creación de nuevas instituciones en la Administración Pública Federal.

**II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.**

Conforme a lo manifestado por la CJEF, el Anteproyecto de Iniciativa no interfiere en los programas aprobados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que no se requerirán recursos adicionales por su entrada en vigor.

**III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público**

El Anteproyecto no prevé el establecimiento de destinos específicos de gasto público.

**IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.**

De acuerdo con el impacto presupuestario presentado por la CJEF, el Anteproyecto no prevé nuevas atribuciones o actividades para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.



Oficio No. 315-A-01028

Hoja 4 de 4

**V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria**

Las disposiciones del Anteproyecto no inciden en la regulación en materia presupuestaria.

En mérito de lo antes expuesto, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 de su Reglamento; 65 Apartado A, fracción I, y Apartado B fracción XIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me permito informar a usted que el Anteproyecto de "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", no tiene impacto presupuestario adicional.

Cabé señalar que el documento citado en primer término ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, por lo que nuestra opinión no prejuzga ni valida la información, los alcances de las acciones que propone el contenido del mismo, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras leyes y disposiciones.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
EL DIRECTOR GENERAL

(A) C. CESAR J. CAMPA CAMPOS

C.c.p.- Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Servicios.- Presente.  
RMCH/GGZH



Oficio No. 353.A.-0203

Ciudad de México, a 16 de mayo de 2016

**LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA**  
**DIRECTOR GENERAL DE LEGISLACIÓN Y CONSULTA**  
**PRESUPUESTARIA Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**  
**SUBPROCURADURÍA FISCAL FEDERAL DE LEGISLACIÓN Y CONSULTA**  
**P R E S E N T E**

Se hace referencia al oficio No. 529-II-DGLCPAJ-107/16, mediante el cual la Procuraduría Fiscal de la Federación, remitió copias simples del proyecto de "Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", así como de su respectiva evaluación de impacto presupuestario, ambos enviados por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 de su Reglamento (RLFPRH); 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo Acuerdo modificatorio; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para efectos del dictamen de impacto presupuestario al que aluden las disposiciones antes citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el proyecto.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 315-A-01228, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

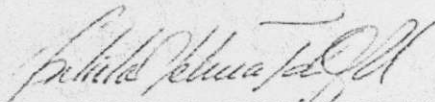
Oficio No. 353.A.-0203

HOJA 2 DE 2

La presente opinión se emite sobre la versión del proyecto recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envió un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
LA DIRECTORA GENERAL



MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE

ANEXO: EL INDICADO

C.C.P.: ACE. CÉSAR E. CAMPA CAMPOS - DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO "A" - PRESENTE

XCC/CSRP





**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** César Camacho Quiroz, presidente, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Jesús Zambrano Grijalva, presidente; vicepresidentes, Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; María Bárbara Botello Santibáñez, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Daniela de los Santos Torres, PVEM; secretarios, Ramón Bañales Arámbula, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Juan Manuel Celis Aguirre, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deroga el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de publicidad gubernamental, recibida del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

El suscrito, Clemente Castañeda Hoeflich, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deroga el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de publicidad gubernamental, con base en la siguiente

#### Exposición de Motivos

I. La publicidad oficial es la que compran los gobiernos a los medios de comunicación para anunciar sus decisiones y acciones. La contratación de este tipo de espacios debe tener como fin informar de manera útil a la ciudadanía sobre programas o tramites de utilidad, así como comunicar de manera fidedigna las acciones realizadas por los gobiernos que tienen algún beneficio para la población.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016 se asignaron 3 mil 537 millones 657 mil 936 pesos para Servicios de Comunicación Social y Publicidad. Para 2015 se asignaron de recursos para este mismo concepto 4 mil 34 millones 77 mil 737 y para 2014 fue de 4 mil 11 millones 754 mil 512.1

En 2013 se destinó un monto de 4 mil 785 millones de pesos de publicidad oficial, y al termino del ejercicio contable para este mismo año se tuvo un gasto de 7 mil 119 millones; es decir, un sobreejercicio de 67.9 por ciento. En 2014, el monto sobre ejercido por concepto de comunicación fue de 6 mil 623 millones 451 mil 382 de pesos, es decir, 65 por ciento más de lo asignado.<sup>2</sup> Estos datos muestran una deficiente disciplina presupuestal y una cuestionable orientación del gasto público, en un contexto de vulnerabilidad financiera por la que atraviesa el Estado mexicano.

El incremento de los gastos por publicidad gubernamental se ha incrementado de manera sostenida desde 2000. Durante el sexenio 2001-2006 el incremento del gasto en publicidad fue de 27 por ciento, mientras que durante 2006-2012 tuvo un

aumento de 65 por ciento. De acuerdo con estimaciones, de continuar esa tendencia, para 2018 se gastarían aproximadamente 11 mil 676 millones de pesos, tan sólo en publicidad del gobierno federal.<sup>3</sup>

A nivel estatal también se reporta un exceso en el gasto publicitario, como lo es el caso de Chiapas cuyo gobernador en su primer informe de labores gastó más de 10 millones de dólares en publicidad durante 2013; esto, además de ser un exceso, resulta contradictorio, ya que la publicidad no sólo se enfocó en su estado sino también en el Distrito Federal, el estado de México, Puebla, Tlaxcala y otros lugares del país, dejando evidencia de una promoción personalizada de dicho servidor público. En 2012 el gobernador de Puebla gastó entre 42 millones y 56 millones de pesos en menos de un mes para anunciar su primer informe anual de gobierno.<sup>4</sup>

La utilización de la publicidad oficial a manera de propaganda está prohibida constitucionalmente; sin embargo, continúa manifestándose y carece de regulaciones específicas.

II. La asignación de contratos para este tipo de servicios denota una preferencia hacia ciertos medios de comunicación, además de que los convenios publicitarios se llevan a cabo sin justificación esclarecida, la distribución de los recursos recurrentemente se realiza con base a criterios políticos e intereses particulares.

La publicidad oficial se concentra en determinados proveedores. Por ejemplo, para 2014 sólo 10 de los mil 433 consignatarios que se adjudicaron algún contrato publicitario reunieron más de 41 por ciento de los recursos totales destinados para ese mismo año.

III. La falta de claridad en la asignación de los recursos en más de la mitad de los Estados de la república prevalece, la opacidad que existe en la contratación publicitaria se está convirtiendo en un canal para la malversación de recursos, existe información incongruente, reservada y en muchos casos inexistente en materia de publicidad oficial, aunado a ello los datos proporcionados no poseen confiabilidad, pues no existe un sistema para la verificación de su autenticidad en tiempo y forma, aunado a ello la mayoría de los medios de comunicación entorpecen los mecanismos de transparencia, pues estos mantienen reservada la información acerca de las audiencias o circulaciones. En 2012, un estudio elaborado por la organización Fundar muestra que en más de 53 por ciento del gasto en publicidad oficial en 26 entidades federativas se desconoce su destino.

En este contexto, resulta fundamental generar mecanismos de control al gasto en materia de publicidad, así como establecer directrices sólidas de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas. Mediante la presente iniciativa se buscan tres objetivos fundamentales:

1. Lograr un drástico recorte al gasto en publicidad gubernamental, buscando con ello fortalecer las finanzas públicas, generar disciplina presupuestal y reorientar



esos recursos que hoy se destinan a publicidad hacia rubros que le sirvan a los mexicanos.

2. Eliminar la publicidad personalizada que hoy realizan algunos titulares de los poderes Ejecutivos con recursos públicos. Para ello, se propone derogar las disposiciones correspondientes a la publicidad personalizada durante los periodos de informes de gobierno.

3. Diseñar un andamiaje de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos destinados a publicidad gubernamental, mediante la creación de un Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental, dirigido por ciudadanos con trayectoria reconocida y enfocado a fijar los lineamientos para el contenido de la publicidad gubernamental, las erogaciones en la materia, entre otras atribuciones.

Derivado de lo anterior someto a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deroga el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de publicidad gubernamental

Primero. Se reforma el octavo párrafo, y se adicionan los párrafos noveno, décimo y undécimo, recorriéndose y modificándose el párrafo que ocupaba la posición novena, al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 134. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Queda prohibida la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, exceptuando aquella en materia de salud, protección

civil y turismo, la cual deberá ser de carácter informativo, o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Para garantizar el cumplimiento de estas disposiciones se crea el Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental, el cual es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la regulación y supervisión de los contenidos en materia de publicidad gubernamental, así como de las erogaciones derivadas de los servicios de publicidad y comunicación social.

El Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental será independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones, y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Emitir los lineamientos generales para todos los niveles de gobierno en materia de gasto, contenido y características de la publicidad gubernamental;

II. Vigilar el destino de los recursos asignados para Servicios de Comunicación Social y Publicidad;

III. Garantizar la máxima transparencia de la información sobre las erogaciones generadas por servicios de comunicación social y publicidad bajo los principios establecidos en la ley en la materia;

IV. Promover las sanciones correspondientes a los servidores públicos que hagan mal uso de la publicidad gubernamental o de los recursos públicos destinados a ella;

V. Administrar el Padrón Nacional de Medios de Comunicación;

VI. Emitir los lineamientos generales para la asignación de contratos por servicios de comunicación social y publicidad;

VII. Dirigir a las instituciones públicas recomendaciones sobre los topes máximos de gasto en publicidad;

VIII. Recibir y atender las quejas y denuncias ciudadanas que se presenten por el mal uso de la publicidad gubernamental; y

IX. Las demás que determine la ley.

El Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental estará integrado por 5 consejeros ciudadanos designados por la Cámara de Diputados a partir de una convocatoria pública. Dichos consejeros deberán tener experiencia en el ámbito de la comunicación, ya sea en el académico, social o privado. El

nombramiento de los consejeros deberá seguir un proceso de evaluación de conocimientos y audiencias públicas, conforme a la legislación en la materia.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo del presente artículo , incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Segundo. Se deroga el numeral 5 del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 242.

1. a 4. [...]

5. Se deroga.

Tercero. Se reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 28. La publicidad y propaganda relativa a los programas sociales deberá apegarse a los lineamientos que establezca el Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión tendrá un plazo de 90 días contados a partir de la publicación del presente decreto, para emitir la Ley General de Publicidad Gubernamental.

Tercero. La Cámara de Diputados contará con un plazo de 90 días, a partir de la publicación del presente decreto, para emitir la convocatoria correspondiente a la selección de los Consejeros Ciudadanos del Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental.

Notas

1 Presupuesto de Egresos de la Federación, 2014, 2015 y 2016. Confróntese Transparencia Presupuestaria el Observatorio del Gasto, recuperado de

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)

2 Ídem.

3 “El gasto en Publicidad Oficial del Gobierno Federal en 2014, Análisis de las cifras preliminares del Sistema de Comunicación Social”, junio de 2015, Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Recuperado de <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/PublicidadOficialGobiernoFederal2014.pdf>

4 “Comprando complacencia: Publicidad Oficial y censura Indirecta en México”, marzo de 2014, Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias, recuperado de

<http://es.scribd.com/doc/215095601/Comprando-complacencia-Publicidad-oficial-y-censura-indirecta-en-Mexico>

Sede de la Comisión Permanente, a 18 de mayo de 2016.

Diputado Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2016)

Que reforma el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Omar Ortega Álvarez, en nombre del diputado Victoriano Wences Real, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

El suscrito, Victoriano Wences Real, diputado federal de la LXIII Legislatura integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 y la fracción III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el artículo 122, numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

#### Exposición de Motivos

En nuestro país existen 46.2 millones de personas que viven en pobreza, de las cuales 9.5 millones en pobreza extrema, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, existiendo municipios de muy alta y alta marginación que tienen servidores públicos municipales como ediles cuyo remuneración o retribución es sumamente desproporcional a las actividades que desempeñan y a las condiciones sociales de la ciudad, además dicha retribución no está sujeta a comprobación, por lo que resulta de suma importancia moderar esta desigualdad social.

Es innegable que la pobreza en nuestro país es un asunto de suma importancia para los tres órdenes de gobierno, debemos de reconocer que se han implementado una serie de programas sociales que buscan como objetivo el reducir la pobreza, sin embargo no existe una planificación integral que tienda a reducirla, actualmente de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que en nuestro país existen 46.2 millones de personas que viven en pobreza, de las cuales 9.5 millones en pobreza extrema.

Por otra parte en muchos municipios de muy alta y alta marginación, se contrasta la pobreza de las y los mexicanos que apenas llegan a subsistir con el equivalente a 10 pesos diarios por familia con los sueldos de servidores públicos municipales que son exorbitantes, el cual no está sujeto a comprobación.

Es evidente que los servidores públicos municipales requieren muchas de las veces apoyos para atender las solicitudes de la ciudadanía, pero también es cierto que estos jugosos sueldos que reciben no son utilizados para dicho fin y mucho menos son comprobados.

Es indudable que el sueldo de los servidores públicos no debe de ser exorbitante, debe de ser inherente a las funciones que se realicen, sin embargo en nuestro



país el ostentar un cargo de elección popular es sinónimo de derroche de recursos públicos, los altos sueldos no se justifican con la labor que realizan, existen ayuntamientos que incluso no celebran con normalidad las sesiones de cabildo, los ediles no atienden a la ciudadanía ni mucho menos erogan gastos que tengan como finalidad el atender demandas sociales.

En México no podemos tener millones de personas en pobreza extrema y ediles de municipios de muy alta y alta marginación con sueldos exorbitantes, es tiempo de frenar estas enormes desigualdades sociales, los cargos de elección popular no deben de estar motivados por sus jugosos sueldos deben de estar motivados por el servicio a la sociedad, debe de privilegiarse la atención de las demandas sociales, en nuestra sociedad no se justifica estas diferencias sociales, no debe de existir ningún privilegio ni social ni económico ni político de los servidores públicos en relación con las y los mexicanos.

Es de tomarse en cuenta también que a muchos servidores públicos municipales se les otorga dieta que debe de ser destinada a las necesidades de la gestión social, sin que realmente exista la obligación de comprobar dichos recursos públicos, lo que indica que los servidores públicos no lo invierten en la sociedad, lo dejan para ellos, pero más aún cuando dicha remuneración o retribución no está sujeta a comprobación puede considerarse como parte de su sueldo, existiendo incluso la inmoralidad de algunos ediles de demandar a los ayuntamientos reclamando estas prestaciones como parte de su retribución o remuneración.

Es importante señalar que de acuerdo a los portales oficiales de algunos Ayuntamientos de la República Mexicana los sueldos que reciben los ediles son los siguientes:

<b>Cargo</b>	<b>(Sueldo mensual)</b>
Presidente de Acapulco:	\$76,146.95
Síndico de Acapulco:	\$64,954.22
Regidor de Acapulco:	\$58,985.66
Presidente de Monterrey:	\$98,090.67
Síndico de Monterrey:	\$50,335.13
Regidor de Monterrey:	\$42,758.06
Presidente de Puebla:	\$91,198.36
Regidores y síndico de Puebla:	\$68,694.40
Presidente de Metlatonoc:	\$18,500.00
Síndico de Metlatonoc:	\$16,500.00
Regidor de Metlatonoc:	\$14,000.00
Presidente, síndico y regidores de Tlapa de Tlapa de Comonfort:	\$120,000.00
Presidente de Veracruz:	\$45,000.00
Presidente de Querétaro:	\$92,000.00
Regidor de Querétaro:	\$48,000.00

Por las razones anteriormente expuestas, sometemos a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un segundo párrafo a la fracción I

Artículo Único. Se reforma el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un segundo a la fracción I, para quedar como sigue:

Artículo 127. (...)

(...)

I. (...)

Los servidores públicos municipales no podrán tener una remuneración o retribución económica mensual superior a seiscientas ni inferior a cien unidades de medida actualizada.

De la II a la VI. (...)

Transitorios

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

Dado en la Sede de la Comisión Permanente, a 12 de mayo de 2016.

Diputado Victoriano Wences Real (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2016.)

Que modifica la fracción VII del artículo 65 de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

La suscrita Claudia Sofía Corichi García, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 176, 179 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VII del artículo 65 de la Ley General de Educación, al tenor de las siguientes:

#### Exposición de Motivos

I. En el marco del análisis de las cuentas públicas de la federación, han sido recurrentes las observaciones e incluso sanciones respecto del gasto erogado a profesores comisionados, de los que no existe certeza de su labor, ni de su perfil respecto de las tareas a las que son encargados. En el caso extremo de este tipo de irregularidades se han suscitado casos como el pago de nómina a personal inexistente, o incluso ya fallecido.

Los gastos dispersados por concepto de maestros comisionados, –aunque suprimidos por la Secretaría de Educación Pública en enero de 2016– llegaron a convertirse en una práctica común. En 2011 por ejemplo, con recursos públicos se erogaron 403 millones 562 mil 115 pesos para el pago de 12 mil 467 maestros comisionados durante el primer trimestre, además de que se detectaron 29 mil 590 licencias, se encontraron 124 mil 521 comprobantes de pago con registro federal de causantes o clave única de registro de población incorrectos y 3 mil 576 docentes que tenían plazas en municipios o estados no colindantes. Por ejemplo, hay quien debería dar clases en Nuevo León y Quintana Roo al mismo tiempo.

De acuerdo con el estudio “Censo educativo: radiografía del dispendio presupuestal”, realizado en 2014 por la organización “México Evalúa” se encontraron hasta 10 por ciento de inconsistencias en el pago de nómina a los maestros de México, lo que significa que existen aviadores en la nómina, que se

llevan parte del presupuesto de la educación en México, proveniente del pago de los impuestos de los mexicanos. El estudio destaca, además, que se desconocen las funciones y la ubicación de más de 591 mil 222 maestros que, sin embargo, están en la nómina del magisterio, lo que representa pérdidas anuales por 51 mil 487 millones de pesos.

II. De esta forma las irregularidades han representado graves daños al erario público, sobre todo en el marco de la dispersión de recursos a las entidades mediante el gasto federalizado. En el caso particular, destaca el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (conocido como FAEB) que creado desde 1998, como parte del Ramo 33 coordinó la distribución de estos recursos.

En el margen de sus erogaciones, por ejemplo, datan las siguientes recuperaciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación para las observaciones de las siguientes Cuentas Públicas:

Año	Número de comisionados	Recuperaciones determinadas*
2011	13 mil 94	1 millón 603 mil 666.05 pesos
2012	6 mil 362	1 millón 454 mil 432.60 pesos
2013	6 mil 151	1 millón 310 mil 606.60 pesos
2014	4 mil 411	873 mil 603.50 pesos

**Fuente:** Elaboración propia con información de las Cuentas Públicas 2011-2014, proporcionada por la ASF. \*Pesos mexicanos.

A partir de esta relación se hace evidente que aunque el número de maestros comisionados ha ido disminuyendo progresivamente, el daño al erario en millones de pesos, no lo ha hecho, pues la reducción casi de dos tercios de los maestros comisionados a significado a penas una reducción menor a la mitad de los gastos por este concepto en el marco del FAEB, que tuvo como último año de ejercicio 2014.

Se tratan de erogaciones de miles de millones de pesos, que no contribuyen al mejoramiento de la educación en México, y que se diluyen entre la corrupción que caracteriza a algunos sindicatos.

III. Según el índice del Foro Económico Mundial de 2015, la falta de calidad en la educación dificulta el desarrollo de una fuerza de trabajo sana, educada y productiva. Para el caso de México, éste se ubica en el sitio 102 de 124 en calidad de educación primaria, es decir, aquella que reciben los menores de 15 años. Para el grupo de entre 15 y 24 años de edad, la calidad del sistema de educación se ubica en el sitio 107, lo que deriva en que el país se ubique en el sitio 63 en las oportunidades para ese sector poblacional.

IV. Un análisis del gasto erogado en Educación para México, indica que el gobierno mexicano gasta 5.19 por ciento del producto interno bruto (PIB) en este rubro. La incongruencia en este gasto está reflejado en la calidad de la educación en México, pues Chile y Uruguay por ejemplo, gastan en promedio un 4.5 por ciento de su PIB en educación, y son mejor evaluados al respecto.

V. Considero muy importante dar un puntual seguimiento a la labor de los profesores en el margen de lo establecido por la reforma educativa. Para ello es necesaria no sólo la transparencia, y la rendición de cuentas, sino también la efectiva participación de los padres de familia en la vigilancia de la política pública de educación, lo que cruza estrictamente con supervisar que los recursos destinados al pago de maestros devengan en servicios concretos y al personal presente, no en gastos a comisionados.

El otorgar el pleno derecho a los padres de familia de conocer y verificar la plantilla oficial del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, es una primera vía para promover su participación, y vigilancia en la calidad de la educación que reciben sus hijos e hijas, así mismo posibilitará que los padres de familia verifiquen que dicho personal realice las funciones y labores para las que fue contratado.

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

Decreto

Por el que se modifica la fracción VII, del artículo 65, de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Capítulo

VII

De la participación social en la educación

Sección 1. De los padres de familia

Artículo 65. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. ...

...

...

...

...



...

VII. Conocer la relación oficial del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos al inicio de cada ciclo escolar, que será proporcionada obligatoriamente por la autoridad escolar;

...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de mayo de 2016.

Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos. Mayo 18 de 2016.)

Que reforma la fracción V del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de trabajo y previsión social, recibida de las diputadas Claudia Sofía Corichi García y Verónica Delgadillo García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

Las suscritas, Claudia Sofía Corichi García y Verónica Delgadillo García, diputadas federales integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en esta LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Fracción V, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Primero. La presente iniciativa tiene por objeto mejorar las condiciones de igualdad laboral entre mujeres y hombres, con la finalidad de llegar a incidir en la arraigada percepción de los roles de género, particularmente en aquellos que se desarrollan en torno al cuidado del hogar y de los hijos.

De igual forma un tercer factor al que se pretende alcanzar, es incidir en una de las grandes barreras que definen la propia contratación de mujeres y el crecimiento laboral que pueden llegar a tener dentro del ámbito profesional, siendo únicamente su calidad de mujer la causa que define ambas circunstancias.

El escenario laboral al que las mujeres deben de enfrentarse se encuentra marcado por una evidente desigualdad, ya que las oportunidades reales de trabajo para una mujer se ven por debajo de las que pueden llegar a tener los hombres, incluidas las fuentes de trabajo, calidad de empleo, y en la retribución económica así como de prestaciones. Todo lo anterior a pesar de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4o., primer párrafo, se encuentra claramente establecido que: “El varón y la mujer son iguales ante la ley.”

Incluso donde la igualdad de género se encuentra plenamente respaldada por un gran marco jurídico especializado internacional, como es el caso de los tratados internacionales de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Declaración de Beijing, la Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, así como aquellos convenios y recomendaciones con

el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades entre trabajadoras y trabajadores.

Si en verdad se anhela con una sociedad donde exista una igualdad entre hombres y mujeres, debe ser fundamental identificar, atender y corregir y aquellas políticas que se han instalado en el colectivo social a causa de estereotipos “naturales” y roles de género.

Por lo que es necesario ir construyendo un mejor escenario para las mujeres, el cual debemos reconocer ha sido un proceso de grandes logros, aunque también lamentablemente se ha caracterizado por un desarrollo no tan acelerado como la igualdad de género lo requiere, ya que las condiciones de igualdad entre mujeres y hombre todavía se encuentran marcadas por una brecha socioeconómica.

Actualmente pueden ser distinguidos “cuatro principales brechas o condicionamientos socioeconómicos que requieren alcanzar igualdad sustantiva de género: I) los ingresos y las pensiones; II) el empleo y la ocupación; III) los estándares de seguridad social, y IV) toda otra forma de discriminación socioeconómica en diferentes niveles: individual (en la esfera de lo privado), así como, municipal, estatal y nacional en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (en la esfera de lo público)”<sup>1</sup>

Por otro lado la nueva conformación y concepción de la familia hace inminente una mayor participación de los hombres en las labores del hogar y del cuidado de los hijos, por lo que será esencial “involucrar a los hombres en la fórmula de colectivización de las labores del hogar y del cuidado de los dependientes- siendo ellos quienes- se verán directamente beneficiados con políticas fuertes de flexibilización de horarios, licencias de paternidad, guarderías y valorización del trabajo doméstico”<sup>2</sup>

Segundo. La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la OIT a mediados del año 2000, tuvo como objeto velar por las condiciones de vida e igualdad de las mujeres, en particular de aquellas que se encuentren como parte de la fuerza laboral de los Estados Miembro.

En dicha conferencia fue revisado y reafirmado el convenio sobre la protección a la maternidad (C183), instrumento que además de establecer los principios y derechos sobre protección de la salud, prestaciones, de protección del empleo y no discriminación, también menciona respecto a la licencia de maternidad, ya que en su artículo 4 primer párrafo señala que el tiempo que debe ser otorgado no debe ser menor al de 14 semanas.<sup>3</sup>

Realizando una simple comparación, respecto al tiempo que se encuentra constitucionalmente establecido como licencia de maternidad en nuestro país, podemos concluir que existe una diferencia de dos semanas menos a la recomendación hecha por la Organización Internacional del Trabajo, ya que el

artículo 123 fracción V del apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que las mujeres “gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo”.<sup>4</sup>

Tercero. Precisamente una de las razones que han permitido que las mujeres se encuentren en una situación de vulnerabilidad laboral, y que puede ser corroborado con la falta de oportunidades dignas de trabajo, así como los salarios que se encuentran rezagados en comparación con lo que perciben los hombres, es la constante aplicación de roles y estereotipos que tradicionalmente se le han asignado a la mujer y a los hombres, específicamente aquellos relacionados con el cuidado y atención del hogar y de los hijos.

“En México se incumple la garantía relativa a que a trabajos iguales, corresponden salarios iguales. El caso más notorio es el relativo a los directivos de todos los sectores, entre quienes el promedio salarial por hora trabajada alcanza los 95.2 pesos, frente a 81.2 pesos para las mujeres.”<sup>5</sup>

La vulnerabilidad anteriormente mencionada se convierte en algo impensable cuando actualmente las mujeres que se encuentran dentro de la población económicamente activa representan una mayor escolaridad que la que tienen los hombres (10 grados frente a 9,4 grados de escolaridad) <sup>6</sup> pero esta condición de ventaja no se mantiene cuando son jefas de hogar ya que sus grados de estudio disminuyen considerablemente.

Aunado a lo anterior habría que considerar que una tercera parte de los hogares en México tienen como jefe de hogar a una mujer. Inegi revela que hemos llegado a 32.27 millones de hogares de los cuales, 8.53 millones tienen como jefa a una mujer, y de estos 1.31 millones labora en la informalidad,<sup>7</sup> situación que coloca a las mujeres en una evidente vulnerabilidad.

Cuarto. El departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad y el de Servicio de Género, Igualdad y Diversidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), llevó a cabo la investigación denominada “La maternidad y la paternidad en el trabajo: La Legislación y la práctica en el mundo, 2014”, donde de 185 países y territorios que fueron estudiados respecto a la licencia de maternidad, se encontró que: “el 53 por ciento (98 países) cumple con la norma de la OIT de la licencia de 14 semanas como mínimo; 42 países cumplen o superan la licencia propuesta de 18 semanas; 60 países conceden una licencia de entre 12 y 13 semanas, inferior a la duración prevista en el Convenio núm. 183 pero en consonancia con los Convenios anteriores; solo el 15 por ciento (27 países) concede menos de 12 semanas”.<sup>8</sup>

Respecto a la licencia de paternidad y licencia parental se desprenden los siguientes elementos fundamentales:

“Las disposiciones relativas a la licencia de paternidad son cada vez más habituales y reflejan la evolución de la visión de la paternidad. El derecho obligatorio a la licencia de paternidad rige en 78 de los 167 países sobre los que se disponía de información. En la mayoría de ellos (70), la licencia es remunerada; ello pone de manifiesto la tendencia a una mayor participación de los padres en torno al nacimiento.

En 66 de los 169 países estudiados, había disposiciones relativas a la licencia parental; sobre todo, en las Economías Desarrolladas, Europa Oriental y Asia Central y muy rara vez en otras regiones.

Lo habitual es que la licencia parental se ofrezca como derecho compartido, y son las mujeres quienes principalmente hacen uso de la misma. El índice de utilización de la licencia por parte de los hombres es bajo, en especial si la licencia no es remunerada.”<sup>9</sup>

Quinto. A manera de ilustrar la situación en que se encuentran las mujeres y que claramente las coloca al frente del cuidado del hogar y de los hijos, se presentan los siguientes datos que resultan relevantes al respecto, la publicación “Los Invisibles 2014. Las niñas y los niños de 0 a 6”, resalta un panorama no muy alentador para las madres en México ya que 8 de cada 1010 casos la mamá es la única responsable del cuidado infantil; esto aunado a que gran parte de las mamás son niñas el 12% de las mujeres entre 15 y 19 ya tienen un hijo; y donde el nivel educativo del 50% de las madres con hijos recién nacidos se coloca por debajo de la secundaria.

Sexto. A pesar de existir un incremento tanto de la presencia de las mujeres en la fuerza laboral así como de los derechos y prestaciones a las que pueden acceder laboralmente, esta tendencia global puede ser únicamente observable de manera clara en países que presentan un gran desarrollo económico, mientras que en los Estados en vías de desarrollo requieren de un nuevo marco y disposiciones jurídicas, donde estos puedan ser eficientemente aplicados, y permitan mejorar las condiciones de igualdad laboral entre mujeres y hombres.

Para llevar a cabo lo anterior, la propia Organización Internacional del Trabajo ha llegado a recomendar la necesidad de diseñar y aplicar instrumentos que protejan la maternidad, a través de una “conciliación” entre el trabajo y la familia, donde los Estados miembro deben de “adoptar y aplicar leyes y políticas incluyentes, para lograr la protección efectiva, [...] prevenir y eliminar la discriminación contra las mujeres y los hombres con responsabilidades familiares, [...] diseñar políticas de protección de la maternidad y de conciliación de la vida laboral y familiar, para lograr la igualdad de género sustantiva” así como “abordar la maternidad, la paternidad y el cuidado como responsabilidades colectivas”<sup>11</sup>

De forma particular el reporte anteriormente citado propone promover una distribución equitativa de las responsabilidades familiares a lo interno de los hogares, entre mujeres y hombres, así como dos elementos claves: hacer de la



maternidad y la paternidad elementos fundamentales en los programas de protección social y, crear una cultura favorable en el lugar de trabajo. Este último se refiere a que la calidad de maternidad y paternidad que adopten las mujeres o los hombres, sea considerada por la sociedad de forma natural, permitiendo mejorar la relación y condición laboral de las personas con la propia familia.

De forma similar el informe “Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016: Transformar las Economías para Realizar los Derechos” por parte de ONU Mujeres, propone en uno de sus ejes centrales el reconocer, reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, colocando sobre este eje la propuesta de alcanzar una igualdad sustantiva para las mujeres por medio de un sistema integral de licencias remuneradas de maternidad, paternidad y parentales, siendo fundamental que los padres asuman el papel que les corresponde en las tareas del hogar y del cuidado de los hijos, actividades que principalmente no son remuneradas.<sup>12</sup>

Séptimo. Es fundamental hacer énfasis en que la licencia de paternidad no debe ser concebida como un simple periodo de descanso vacacional, o de una etapa parental enfocada a crear un vínculo más cercano entre padre e hijo,<sup>13</sup> 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.”<sup>14</sup>

Por todo lo anteriormente expuesto se somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción V, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Por el que se reforma la fracción V, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y ocho semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que

hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

Los hombres gozarán de un descanso obligatorio otorgado por los patrones por el nacimiento de sus hijos de al menos cinco días anteriores, y veinte días posteriores al parto.

Las modalidades de la licencia de maternidad y paternidad estarán establecidas en la Ley Federal del Trabajo.

#### Transitorios

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

Segundo. Se deroga toda aquella disposición que contravenga el presente decreto.

#### Notas

1 ¿Igualdad sustantiva de género en México? Parte I, Animal Político, Carmina Borja, diciembre 25, 2014, [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

2 El matrimonio igualitario y la(s) agenda(s) feminista(s), DSYR CIDE Inter(sex)iones, Luz Helena Orozco, julio 7 de 2015, [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

3 C183- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) 1952 (Entrada en vigor: 07 febrero 2002) [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

4 Es de mencionar que en acuerdos y convenios anteriores de la OIT se encontraba contemplado el número de 12 semanas como tiempo mínimo para la licencia de maternidad, pero el desarrollo por mejorar las condiciones de igualdad así como laborales de las mujeres, se ha dado una serie de recomendaciones donde señalan el incremento a 14 semanas incluso a una ampliación mínima de 18 semanas véase la R191- Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191).

5 La inequidad y el mundo laboral, México Social, 1º enero 2016, [www.mexicosocial.org](http://www.mexicosocial.org)

6 Ibídem. Con datos de la ENOE, I Trimestre 2015, indicadores por género [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

7 La inequidad y el mundo laboral, México Social, 1º enero 2016, [www.mexicosocial.org](http://www.mexicosocial.org)

8 La maternidad y la paternidad en el trabajo: La Legislación y la práctica en el mundo, Organización Internacional del Trabajo OIT, 2014, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

9 *Ibidem*.

10 Los Invisibles 2014. Las niñas y los niños de 0 a 6, Mexicanos Primero.

11 La maternidad y la paternidad en el trabajo: La Legislación y la práctica en el mundo, Organización Internacional del Trabajo OIT, 2014, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

12 El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016: Transformar las Economías para Realizar los Derechos, 2015 ONU Mujeres, [www.progress.unwomen.org](http://www.progress.unwomen.org)

13 Sobre este tema la constitucionalista y especialista en temas de derechos fundamentales y equidad de género, Geraldina González de la Vega, hace un gran reflexión al respecto en uno de sus artículos publicados respecto a licencias de paternidad donde se comparte la opinión respecto que “la licencia no es una vacación para ver al recién nacido, la licencia tiene como objetivo la distribución de tareas en el hogar y del cuidado de los hijos” “#Reforma Laboral: La licencia de paternidad, un tema importante” Animal Político, 28 de septiembre 2012, [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

14 La maternidad y la paternidad en el trabajo: La Legislación y la práctica en el mundo, Organización Internacional del Trabajo OIT, 2014, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de mayo de 2016.

Diputadas: Claudia Sofía Corichi García, Verónica Delgadillo García (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2016.)

Que adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de los diputados Carlos Barragán Amador y Yahleel Abdala Carmona, del Grupo Parlamentario del PRI, y Luis Maldonado Venegas, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

Los que suscriben, diputados federales de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, 56 y 57 del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### Exposición de Motivos

Hoy en día el consumo de energía eléctrica es una necesidad indispensable proporcionando soporte para un mejor desarrollo desde el punto de vista social, económico, cultural y político. La importancia de esta es la utilidad y beneficios proporcionados a la sociedad en general. Las comunicaciones, el transporte, el abastecimiento de alimentos, y la mayor parte de los servicios de los hogares, oficinas y fábricas dependen de un suministro confiable de energía eléctrica.

A medida que los países se industrializan se consumen cantidades de energía cada vez mayores, siendo que el consumo mundial ha aumentado de manera descontrolada en los últimos años.

Con la aprobación de la reforma constitucional en materia de energía, México dio un paso importante hacia la construcción de un sector energético competitivo. Dentro del Programa

Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía establece las estrategias, objetivos, acciones y metas que permiten alcanzar el uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su generación, transmisión, transformación, distribución y abasto.

#### Consideraciones

Para México es prioritario contar con directrices en materia de eficiencia energética, ya que es un país que depende de los combustibles fósiles para obtener la energía que requiere en sus actividades diarias. Por lo anterior, surge la necesidad de realizar un consumo eficiente y sustentable de la energía propiciado por un conjunto de políticas que promuevan y garanticen un suministro de la energía a largo plazo.

La eficiencia energética es la respuesta más económica y accesible ante esta necesidad, pero su efectividad se logra con la combinación apropiada de políticas y programas gubernamentales a través del desarrollo tecnológico, formación de capacidades, mecanismos de mercado y regulaciones.

El aprovechamiento sustentable de la energía es uno de los componentes fundamentales para construir un México próspero, ya que contribuye a la preservación y uso racional de recursos energéticos, incrementa la productividad de las empresas del sector público y privado, y al mismo tiempo mejora las condiciones de vida de los mexicanos.

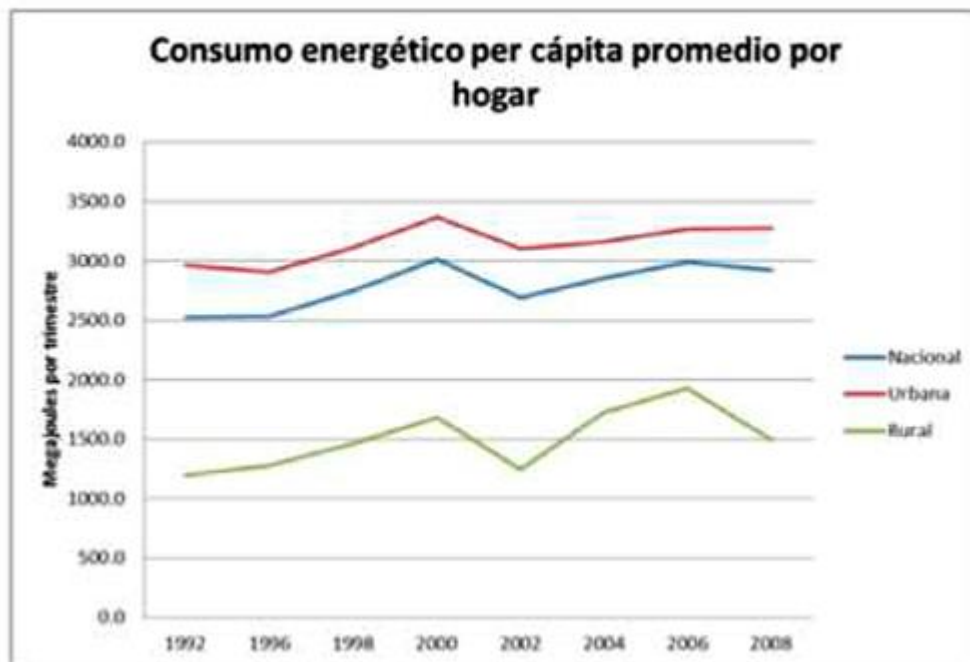
En la discusión sobre la demanda energética existe una preocupación por los efectos que el crecimiento de la población pueden tener sobre ésta en las década futuras, discusión que refleja una inquietud general por los impactos de un alto volumen poblacional sobre los recursos naturales. Sin embargo, la relación entre el crecimiento poblacional y el consumo energético no es evidente. Si bien es cierto que una demanda energética más alta se asocia con mayores tamaños de población, consumos energéticos per cápita más altos se relacionan más estrechamente con tasas de crecimiento económico y/o ingresos más altos; es decir, que su vínculo con el tamaño de la población está fuertemente mediado por los niveles de bienestar.<sup>1</sup> Estudios recientes han señalado la importancia de comprender cómo los hogares y sus transformaciones juegan un papel fundamental para comprender el consumo energético contemporáneo y futuro. Consistentemente se ha encontrado que el área de residencia, la estructura etaria y la composición del hogar influye de manera importante sobre la demanda energética.<sup>2</sup>

En México no existen encuestas sobre el uso de energías de los hogares, como si existen en otros países del mundo. Los datos sobre consumo residencial que tenemos son agregados a nivel nacional o estatal o no cuentan con la información sociodemográfica de los hogares.

Los datos de la ENIGH muestran que el consumo energético per cápita de los hogares aumentó entre 1992 y 2008 (Figura 1), aunque con importantes fluctuaciones a lo largo del periodo. A nivel nacional, el consumo per cápita de los hogares paso de 2530 en 1992, a 2926 megajoules<sup>3</sup> al trimestre en 2008.



**Figura 1**



El servicio eléctrico no puede considerarse solo como una mercancía, sino como un derecho humano y social, que debe ser garantizado por el estado y al cual deben tener acceso todas las personas. Desde la perspectiva de los derechos humanos, los gastos personales o familiares no deben impedir ni comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas. Es decir, para cubrir gastos de energía eléctrica no debe sacrificarse el disfrute del derecho a la alimentación, salud, educación, etcétera.

En nuestro país se proporciona el servicio de energía eléctrica a 38.4 millones de usuarios, de los cuales el 88.58 por ciento de ellos corresponde al sector doméstico, quienes consumen el 25.91 por ciento del total de la energía eléctrica, y cuya población atendida con servicio eléctrico es de 99 millones, de un total de 118 millones de habitantes en México.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipula que:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

Cabe mencionar que la electricidad es entre los servicios básicos, el que mayores avances presenta en los últimos 20 años, ya que en 1990, 87.5 por ciento de las viviendas contaban con energía eléctrica y en 2010 esta cifra alcanza 97.8 por ciento. Sin embargo, al igual que en otras variables, la accesibilidad de energía eléctrica en el país es diferencial por tamaño de la localidad de residencia: la proporción de viviendas que dispone del servicio es menor en las localidades con menos de 2500 habitantes, 93.5 por ciento de las viviendas tiene electricidad, este porcentaje crece a medida que se incrementa el número de habitantes, hasta llegar a 99.2 por ciento en las localidades de 100,000 o más.<sup>4</sup>

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales menciona en su:

Artículo 11. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

En México, en diciembre de 2015, el servicio de energía eléctrica se proporcionaba a 38.4 millones de usuarios, los cuales han tenido una tasa de crecimiento medio anual de más de 5.8 por ciento, durante los últimos diez años.

SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL 1.1  
USUARIOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA 2.1  
(Millones de Usuarios)

Año	Domésticos	Comerciales	Servicios	Industria	Proveedores	Grupos Industriales	Total
2006	29,455	3,420	174	117	236	0.81	33,403
2007	30,472	3,476	180	119	244	0.82	34,592
2008	31,289	3,544	185	121	252	0.86	35,392
2009	32,198	3,625	190	124	270	0.89	36,407
2010	33,125	3,696	193	127	283	0.92	37,424
2014	34,045	3,768	197	128	296	0.97	38,434

1.1 Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro y Área Especial  
2.1 Al final de cada período  
Cuentas secretadas en tiempo real desde el sistema nacional de información

Usuarios y Consumo por Sector %

SECTOR	USUARIOS %	CONSUMO %
Doméstico	88.58	25.91
Agrícola	0.33	4.82
Industrial	0.70	58.23
Comercial	9.80	6.71
Servicios	0.51	4.31

El 88.58 por ciento de usuarios corresponde al sector doméstico, quienes consumen el 25.91 por ciento del total de la energía eléctrica.

Siendo la energía eléctrica una base fundamental para el desarrollo del país en beneficio de la ciudadanía, debe incentivarse el suministro equitativo dentro del territorio nacional.

En virtud de lo antes expuesto se somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto en materia de Energía Eléctrica

Iniciativa

Único. Se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o.

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

...

...

...

Toda persona tiene derecho a la energía eléctrica. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso al suministro de energía eléctrica.

Transitorio

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

Notas

1 Hogares y Consumo Energético en México , Landy Sánchez Peña, Revista Digital Universitaria

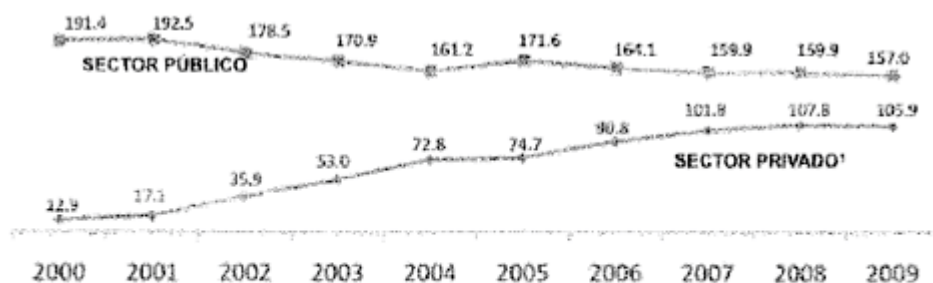
UNAM, 1 de octubre 2012, Volumen 13, número 10, ISSN: 1067-6079.

2 O'Neill y Chen 2002, Pachauri, 2004

3 <http://www.convertworld.com/es/energia/mj.html>

4 INEGI. IX Censo Poblacional y Vivienda, 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Censo de Población y Vivienda 2010.

Dentro del Servicio Público, la generación de electricidad pasó de 191.4 miles de GWh en 2000, a 157 miles de GWh en 2009, la de los permisionarios, en esos mismos años fueron 12.9 miles de GWh a 105.9 GWh, respectivamente.



Fuente: Prospectiva del Sector Eléctrico 2009-2024, SENER

<sup>1</sup>Productores Independientes PIEs, usos propios, autoabastecimiento, cogeneración, y exportación. Unidad de medida GWh, Gigawatts hora.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de mayo de 2016.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4542, miércoles 1 de junio de 2016

Diputados: Carlos Barragán Amador (rúbrica), Guadalupe Acosta Naranjo, Luis Maldonado Venegas, Jesús Gerardo Izquierdo Rojas, Yahleel Abdala Carmona (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo18 de 2016.)



Que reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de los diputados Rafael Yerena Zambrano, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Laura Nereida Plascencia Pacheco, Pablo Gamboa Miner, Hugo Daniel Gaeta Esparza, J. Apolinar Casillas Gutiérrez, Julio Saldaña Morán, Víctor Manuel Sánchez Orozco y Alejandro González Murillo, de los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN, PRD, Movimiento Ciudadano y PES, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

Los suscritos, diputados federales Rafael Yerena Zambrano, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Laura Nereida Plascencia Pacheco, Pablo Gamboa Miner, Hugo Daniel Gaeta Esparza, J. Apolinar Casillas Gutiérrez, Julio Saldaña Morán, Víctor Manuel Sánchez Orozco y Alejandro González Murillo de los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN, PRD, Movimiento Ciudadano y del PES respectivamente, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 55, 56 y 57 del reglamento para el gobierno interior del congreso general de los estados unidos mexicanos, someten a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

De acuerdo con los postulados de las teorías sobre los derechos humanos, desde la década de los años 70, se comenzaron a forjar los derechos de tercera generación, los cuales empezaron a formar parte del derecho positivo. Entre éstos se incluyen el derecho a la paz, el derecho al ambiente sano, el derecho a la asistencia humanitaria, etcétera.

El derecho a la paz, desde el particular punto de vista de los suscritos, consiste en un bien jurídico de contenido vital para la realización del desarrollo de la persona, puesto que implica como lo asevera el insigne filósofo y jurista italiano Norberto Bobbio “La paz es condición porque la realización de otros valores, habitualmente considerados superiores, la requiere como premisa; sin la paz, entre otros factores, ideales como la justicia, la libertad o el bienestar no se pueden cumplir”.<sup>1</sup>

La paz, puede ser asociada a la idea de lo opuesto a problemas y disturbios en las relaciones entre los estados, entre varios grupos de una misma sociedad, entre los individuos y aun entre los sentimientos y deseos de un mismo individuo.<sup>2</sup>

Por ello, hablar de paz, es referirse a una convivencia armónica entre los individuos de una sociedad, en donde usando sus derechos de libertad, y conjugándolos con la realización de valores como el respeto, la conciliación, la legalidad, la tolerancia y la solidaridad se adquiere una conciencia sobre el correcto ejercicio de todos nuestros derechos.

Los ámbitos en donde se aprenden dichos valores sin duda son el familiar, posteriormente en el escolar, el profesional y finalmente en la sociedad es donde se cierra la pinza para demostrar las buenas actitudes.

En la sociedad moderna es necesario fomentar la adopción y respeto de los valores de la paz, para consolidar el orden y la tranquilidad pública. Por lo anterior, el Estado como la organización más importante de una sociedad, tiene como tarea primordial, la inculcación de diversos valores por medio de sus políticas educativas para la formación de los individuos, desde la temprana edad, es decir, las niñas y los niños.

Debe reconocerse que actualmente, la violencia se manifiesta desgraciadamente como una forma de cultura y que el Estado no debe aceptar que se siga permitiendo y fomentando. Por el contrario, se deben emprender acciones preventivas que vayan directamente a la transformación de la idiosincrasia de las personas.

Es por lo anterior que vemos a la Educación como una herramienta efectiva para que los valores de la paz permeen en el albedrío de las personas. También creemos que las bondades de las leyes ayudan a trazar objetivos y metas para transformar la conciencia colectiva.

En este sentido, la cultura de paz está relacionada con un proceso educativo en el cual la psicología y la sociología educativa juegan un papel importante y que por ello surge la necesidad de contar con un marco jurídico que contribuya a que la función educativa de las instituciones encargadas de la enseñanza en todos los niveles, impartan con especial dedicación los valores de la paz.

La cultura de paz encierra la idea del ejercicio pleno de los derechos y sus garantías apegado al respeto de los derechos de terceras personas para adoptar comportamientos entendidos como correctos y responsables, por esto se debe de pensar y buscar que se legisle en este tema, motivado especialmente por el clima de violencia no solo vinculada con el crimen, sino también por la que se suscita en diversos campos de la vida social de nuestro país.

Por ello, un individuo racionalmente y conscientemente puede ejercer sus derechos y llevar a cabo sus actividades cotidianas, contribuyendo a la paz de su entorno, y a la consolidación de una sociedad con orden, respeto y tranquilidad, entendiendo todo lo anterior como un límite por medio del cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos, no por medio del temor a una sanción, sino como imperativos internos de rechazar la violencia.

La intención de la propuesta de una ley de general cultura de paz es hacer de la paz una forma de vida que busque la integración de la sociedad sobre una base común, el rescate y fortalecimiento de los valores, que nos hagan hombres y mujeres, libres y responsables consigo mismos y con el entorno en que vivimos, que nos garantice un marco ideal de convivencia a través de la regulación de

ciertas conductas que atentan contra la tranquilidad y la seguridad de las personas.

Una cultura de paz que fomente el respeto de los demás tendrá como efecto la reducción de los índices delictivos, de los conflictos escolares, laborales y familiares, así como violencia social en la que hoy estamos inmersos.

La intención de la ley es contener el desorden social por medio del aprendizaje de valores, principios y hábitos de respeto y corresponsabilidad de los miembros de una comunidad, en los que se promueva el rechazo a la violencia en cualquier forma de sus manifestaciones, la armonización de los intereses individuales con los colectivos, y que el bienestar individual no es independiente del bienestar de los demás, sino que se encuentran estrechamente relacionados.

Sostenemos la necesidad de que el país cuente con un ordenamiento jurídico en materia de cultura de paz, y que el espíritu que guarda este proyecto de ley, es de establecer una base normativa de carácter general que fomente e inculque valores formativos a favor de la paz, de ahí la importancia de que se garantice la cultura de paz como parte de los procesos educativos a través de un ley general de la materia.

Indudablemente, en nuestro país existe una ausencia de cultura de paz, las condiciones que imperan son poco favorables y las acciones al respecto, hasta cierto punto, quedan cortas, por eso es necesario cultivar en cada individuo un conjunto de valores, principios y hábitos de una cultura de rechazo a la violencia para la convivencia, la igualdad y el sano deber de ciudadano.

El país necesita un conocimiento amplio sobre la importancia de la cultura de paz donde se dé la consolidación de un sistema que efectivamente brinde las libertades para el desarrollo de las personas, en donde se establezca el campo de acción de las autoridades y todos los sectores sociales para fomentar, promover y desarrollen la cultura de paz.

Por todo lo anterior se propone el siguiente

Decreto

Único. Se reforma : la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-I. ...

XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia

entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado, y en materia de cultura de paz .

#### Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal contará con ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor de este decreto, para presentar un proyecto de ley que atienda de manera general la cultura de paz.

#### Notas

1 Bobbio, Norberto, El problema de la guerra y las vías de la paz. Barcelona, Gedisa, 1992, página 174.

2 Lopatka, Adam, “El derecho a vivir en paz como un derecho humano”, tomado de La protección internacional de los derechos del hombre, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie H, Estudios de derecho Internacional público, número 7, México, 1983, página 133.

n internacional de los derechos del hombre, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie H, Estudios de derecho Internacional público, número 7, México, 1983, página 133.

Dado en Palacio Legislativo, Ciudad de México a 18 de mayo de 2016.

Diputados: Rafael Yerena Zambrano, Pablo Gamboa Miner, José Hugo Cabrera Ruiz, J. Apolinar Casillas Gutiérrez, Julio Saldaña Morán, Víctor Manuel Sánchez Orozco, Alejandro González Murillo, Gonzalo Guízar Valladares, Laura Nereida Plascencia Pacheco, Hugo Daniel Gaeta Esparza, José Luis Orozco Sánchez Aldana (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2016.)

Que reforma los artículos 3 Bis, 47 y 51 de la Ley Federal del Trabajo, recibida del diputado Édgar Romo García, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

El suscrito, Édgar Romo García, diputado federal de la LXIII Legislatura al honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido por los artículos 55, 56 y 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía,

iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3 Bis, 47 y 51 de la Ley Federal del Trabajo, de conformidad con la siguiente

## Exposición de Motivos

### I. Introducción

En nuestro país existen grandes retos y oportunidades para robustecer el marco jurídico que protege a los trabajadores. Si bien, la Ley del Federal del trabajo ha ido fortaleciéndose con la intención de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, aún existen temas pendientes por legislar.

Un tema que si bien siempre ha existido, en las últimas décadas ha ido cobrando importante relevancia a nivel internacional y nacional, es el concepto inglés conocido como mobbing , el cual se refiere al acoso laboral que sufren los trabajadores.

Este concepto de manera genérica se refiere a un acoso de tipo psicológico que tiene lugar en el trabajo, de ahí que, en español sea equivalente a acoso laboral, lo cual implica perseguir, apremiar o importunar a alguien, de manera continua (sin darle tregua ni reposo) en un ámbito perteneciente o relativo al trabajo, el cual influye en la reputación y/o dignidad de la persona agredida o sujeto pasivo.

En el ámbito internacional, diversos instrumentos como lo son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Convenio 111 sobre la Discriminación (empleo y ocupación) de la Organización Internacional del Trabajo, prohíben tal fenómeno social.

Por su parte, en el marco jurídico mexicano, particularmente en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 3Bis sólo incluye los conceptos hostigamiento y acoso sexual, pero de acuerdo a la naturaleza con este fenómeno, se considera totalmente distinta a la del mobbing . Mientras que el hostigamiento se centra en la subordinación de la víctima frente al agresor, y el acoso sexual como una violencia que conlleva a un estado de indefensión de índole meramente sexual; el mobbing puede ser horizontal o vertical, ascendiente o descendente.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia de amparo directo número 47/2013, argumentó que el acoso laboral mobbing es o se puede dar por:

- Horizontal: cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre compañeros del ambiente de trabajo, es decir, pasivo activo ocupan un nivel similar en la jerarquía ocupacional.



- Vertical descendente: cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre quienes ocupan puestos de jerarquía o superioridad respecto a la víctima.
- Vertical ascendente: cuando el hostigamiento laboral se realiza entre quienes ocupan puestos subalternos respecto al jefe victimizado.

Y para definir al mobbing era importante considerar lo siguiente:

- El acoso laboral tiene como objetivo intimidar u opacar o aplanar o amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la víctima, con miras de excluirla de la organización o satisfacer la necesidad de agredir o controlar o destruir, que suele presentar el hostigador;

Debemos subrayar que sobre este fenómeno, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un Acuerdo General de Administración III/2012, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 06 de Septiembre de 2012 mediante el cual se fijan las bases para investigar y sancionar el acoso laboral y acoso sexual en su respectiva jurisdicción, definiendo al primero como:

- Los actos o comportamientos, en un evento o una serie de ellos, en que el entorno del trabajo o con motivo de éste, con independencia de la relación jerárquica de las personas involucradas, que atenten contra la autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad de las personas; entre otros: la provocación, presión, intimidación exclusión, aislamiento, ridiculización, o ataques verbales o físicos, que pueden realizarse de forma evidente, sutil o discreta, y que ocasionan humillación, frustración, ofensa, miedo, incomodidad o estrés en la persona a la que se dirigen o en quienes lo presencian, con el resultado de que interfieren en el rendimiento laboral o generan un ambiente negativo en el trabajo.

Sin duda, la importancia de este tema en México no es menor. En una encuesta realizada en el año 2012 por parte de la OCC Mundial a más de 2,000 profesionistas en nuestro País arrojó datos significantes: el 51% de los profesionistas manifestaron haber sufrido mobbing u hostigamiento en sus trabajos.

Asimismo, señala que 9 de cada 10 profesionistas encuestados, manifestaron que es necesaria una legislación que se encargue de castigar esta conducta.

Quienes sufren de éste acoso laboral, además de verse afectados en el ámbito laboral, manifiestan secuelas que afectan las esferas más allá de esta, influyendo en la vida privada de los individuos.

De esta forma, el mobbing no sólo afecta al individuo sino también a su círculo cercano, que es la familia de la víctima. Los cuales derivado de las consecuencias derivadas de este tipo de acoso laboral, pueden sufrir reacciones o agresiones que van desde lo físico hasta lo psicológico.

Entre las principales consecuencias psicológicas y físicas que pueden generar se encuentran las siguientes:

- Depresión;
- Ansiedad;
- Trastornos de sueño;
- Trastorno gastrointestinales;
- Agresividad;
- Aislamiento;

En este sentido, resulta determinante que la Legislación Laboral de nuestro País en primera instancia incluya al marco jurídico como una conducta que necesita ser castigada, y en segunda instancia, que brinde toda la protección a las víctimas que sufren esta situación.

## II. Problemática

Ante el evidente fenómeno del acoso laboral, así como la falta de regulación jurídica, es por lo que se considera pertinente el que se fortalezcan los derechos humanos de las personas en materia de trabajo, no discriminación en aras de vigorizar la dignidad de toda persona humana.

El Estado mexicano tiene el deber de propiciar acciones que conduzcan a la sana relación laboral, desde todas sus perspectivas, de patrones a subordinados, de subordinados a patrones, de compañeros a compañeros, en fin, tiene el imperativo deber de que existan normas jurídicas que regulen el sano ejercicio del derecho humano del trabajo.

Como lo mencionados en párrafos anteriores, las consecuencias de este fenómeno son múltiples desde una depresión hasta un aislamiento, lo que a su vez provoca situaciones caóticas en su entorno familiar y social.

Lo más importante que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la dignidad de la persona humana, y precisamente este fenómeno ataca de forma directa a la dignidad por tanto es urgente que nosotros los legisladores pongamos atención ante esta situación.

En pocas palabras el acoso laboral obstaculiza el libre desarrollo de la persona, provocando con ello situaciones adversas en sus distintos entornos, lo que evidentemente menoscaba la dignidad humana.

En tanto, se requiere un marco legal que, por una parte sancione a los acosadores (patrones o compañeros de trabajo) y por otra, proteja en forma efectiva los derechos de los agredidos.

Por lo anterior, con la presente Iniciativa se pretende legislar y atender los mencionados tópicos jurídicos, para con ello fortalecer la dignidad humana, con el único objetivo de que las personas se desarrollen en un ambiente sano de trabajo.

### III. Propuesta

Como se pudo advertir, el anterior escenario nos indica que es momento de poner orden en el fenómeno social del acoso laboral.

Bajo este contexto, es nuestra propuesta el que se sancione a los sujetos activos y proteja a los sujetos pasivos que intervienen en el acoso laboral, respectivamente, desde la Ley Federal del Trabajo.

Con esta propuesta se pretende que las víctimas de este fenómeno social puedan hacer valer su derecho ante las autoridades laborales, es decir, rescindir su contrato laboral sin responsabilidad para el propio sujeto pasivo.

En ese sentido, no podría existir mejor mecanismo para garantizar el derecho humano de no discriminación, derecho al trabajo y el de dignidad, que el incorporar al marco jurídico mexicano las acciones legales que se presentan, de forma tal, que es de suma importancia analizar y en su caso aprobar esta iniciativa de ley por parte de esta honorable soberanía popular, en aras del beneficio social comunal.

### IV. Contenido de la reforma

La reforma que se propone a la Ley Federal del Trabajo es en redacción sencilla, sin embargo, se estima suficiente para atender los derechos de las víctimas y consecuencias de los agresores en materia de acoso laboral desde una perspectiva de índole laboral.

En tal virtud, se propone adicionar el inciso c) del artículo 3 Bis de la Ley Federal del Trabajo, para para incluir el concepto de acoso laboral, asimismo se modifican los artículos 47 fracción VIII y 51 fracción II de la misma Ley Federal del Trabajo, para incorporar como falta de rescisión de la relación del trabajo tanto para el patrón como para el trabajador, el que comentan acoso laboral, en aras de propiciar un ambiente sano de trabajo desde la óptica garantista de los derechos humanos que consagra nuestra Ley Fundamental del País.

Es por todo lo expuesto, que me permito someter a consideración de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman por modificación los artículos 3 incisos a) y b), 47, fracción VIII, y 51, fracción II, y por modificación del inciso c) al artículo 3, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Bis. Para efectos de esta Ley se entiende por:

a) Hostigamiento, el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral, que se expresa en conductas verbales, físicas o ambas;

b) Acoso sexual, una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo del poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos; y

c) Acoso laboral, los actos o comportamientos, en un evento o una serie de ellos, en que el entorno del trabajo o con motivo de éste, con independencia de la relación jerárquica de las personas involucradas, atentan contra la autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad de las personas; entre otros: la provocación, presión, intimidación, exclusión, aislamiento, ridiculización, o ataques verbales o físicos, que puedan realizarse de forma evidente, sutil o discreta, y que ocasionan humillación, frustración, ofensa, miedo, incomodidad o estrés en la persona a la que se dirigen o en quienes lo presencian, con el resultado de que interfieren en el rendimiento laboral o generan un ambiente negativo en el trabajo.

Artículo 47. Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

III. al VII. ...

VIII. Cometer el trabajador actos inmorales, de hostigamiento, acoso sexual y/o acoso laboral, contra cualquier persona en el establecimiento o lugar de trabajo;

Artículo 51. Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador:

I...

II. Incurrir el patrón, sus familiares o cualquiera de sus representantes, dentro del servicio, en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amenazas, injurias, hostigamiento, acoso sexual y/o acoso laboral, malos tratamientos u otros análogos, en contra del trabajador, cónyuge, padres, hijos o hermanos;

III. al X...

Transitorio

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4542, miércoles 1 de junio de 2016

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

Diputado Édgar Romo García (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social. Mayo 18 de 2016.)



Que reforma el párrafo séptimo y adiciona un párrafo octavo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del diputado Francisco Martínez Neri, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 25 de mayo de 2016

El suscrito, diputado federal Francisco Martínez Neri, integrante de la LXIII Legislatura y del Grupo Parlamentario del PRD, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como del artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía la presente iniciativa:

#### Exposición de Motivos

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II, párrafo quinto, establece que el auditor superior de cada entidad federativa será elegido por dos terceras partes del congreso local correspondiente. En gran parte de los estados de la República, el gobernador suele tener una gran influencia dentro del congreso local, lo cual influye en la designación del dicho auditor.

El problema, es que en la mayoría de los caso los auditores de las entidades federativas son propuestos y electos de forma que funcionan como una figura más del gabinete del gobierno en curso, lo cual reduce significativamente su autonomía.

Los criterios de elegibilidad para la auditor superior de cada entidad federativa son inferiores a los establecidos para la auditor superior de la Federación; es notorio tienen menores exigencias respecto de su independencia del ámbito partidario, con lo cual no se asegura que se elija a la persona más apta y sin intereses de por medio, para auditar a la entidad federativa y a sus municipios.

Al comparar los requisitos de elegibilidad del Auditor Superior de la Federación con los Auditores de cada entidad federativa se identifica que de acuerdo con el artículo 79 y 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen criterios que éstos no cumplen.

Así para ser Auditor Superior de la federación se exigen requisitos de nacionalidad; edad, experiencia profesional, además de no haber sido condenado por robo, fraude, abuso de confianza y en contra parte se establece que el titular de la Auditoría no podrá ser removido libremente, sino, por el procedimiento previsto en el Título Cuarto de la Carta Magna.

No obstante, para ser auditor en el ámbito local sólo se pide experiencia de cinco años y está homologado el nombramiento al requisito de una votación de dos terceras partes de los legisladores locales.

De esta forma los requisitos profesionales y las condiciones de remoción hacen vulnerables a los auditores locales, razón por la cual en esta iniciativa se propone la homologación como la mejor alternativa para su profesionalización.

La pertinencia de la reforma propuesta puede corroborarse con la lectura de los siguientes artículos constitucionales.

Artículo 79. ...

IV. ...

La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

...

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

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude,

falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

...

Lo anterior contrasta con lo establecido para los auditores del ámbito local:

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

...

...

...

...

...

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

...

...

Por las consideraciones antes expuestas, se proponen las siguientes modificaciones al texto constitucional:

Texto vigente

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

...

...

...

...

...

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

...

...

Propuesta de modificación

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

...

...

...

...

...

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a ocho años, y deberán cumplir los mismos requisitos del nombramiento del Auditor Superior de la Federación, pudiendo ser nombrados nuevamente por una sola ocasión. Podrá ser removido, exclusivamente, por las

causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforma el párrafo séptimo y se adiciona un párrafo octavo, recorriéndose los párrafos subsecuentes de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo séptimo y se adiciona un párrafo octavo, recorriéndose los párrafos subsecuentes de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

...

...

...

...

...

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá cumplir los mismos requisitos del nombramiento del auditor superior de la Federación, pudiendo ser nombrados nuevamente por una sola ocasión. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.



Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

...

...

III. a IX. ...

#### Artículos transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de las entidades federativas deberán armonizar sus leyes de fiscalización y requisitos de elegibilidad en un plazo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente reforma constitucional.

Tercero. Si en el plazo señalado en el transitorio segundo, fuera necesario realizar el nombramiento del titular de una entidad de fiscalización estatal, la convocatoria que emita la legislatura de la entidad federativa deberá considerar los requisitos señalados en el presente decreto.

Cámara de Senadores, sede de la Comisión Permanente, a 25 de mayo de 2016.

Diputado Francisco Martínez Neri (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 25 de 2016.)

Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Lía Limón García y diputados del Grupo Parlamentario del PVEM en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 25 de mayo de 2016

Quienes suscriben, diputada Lía Limón García y diputados federales del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de armonización de la denominación de la Ciudad de México como entidad federativa, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa es armonizar diversos preceptos constitucionales que todavía hacen referencia al Distrito Federal, en lugar de a la Ciudad de México , conforme al sentido y alcances del decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, que se publicó el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

Conforme al citado decreto se crea la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, en los términos que establezca la propia Constitución; destacando que se establece un régimen transitorio para la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar y expedir la nueva Constitución Política de la Ciudad de México.

Cabe referir, que la falta de armonización se debe a que la Constitución es un documento en constante cambio, y con diversos procedimientos de modificación, reforma o adición que inician indistintamente tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, de ahí que al culminar el proceso de reforma política para la Ciudad de México, había otros procedimientos de reforma constitucional, verbigracia, tan sólo 2 días antes del Decreto del 29 de enero de 2016, se publicó el 27 de enero, el decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo.

Por tanto, no es una falta de previsión del Legislador, sino que se debe a la independencia de trámite que llevan los diversos procedimientos de reforma constitucional.

Las propuestas de modificaciones se glosan en el cuadro comparativo siguiente:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE ESTA INICIATIVA
<p><b>Artículo 26.</b></p> <p><b>A.</b> ...</p> <p><b>B.</b> ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.</p> <p>...</p> <p><b>C.</b> ...</p>	<p><b>Artículo 26.</b></p> <p><b>A.</b> ...</p> <p><b>B.</b> ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y <b>de la Ciudad de México</b>, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.</p> <p>...</p> <p><b>C.</b> ...</p>
<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p><b>I. a VII.</b> ...</p> <p><b>VIII.</b> En materia de deuda pública, para:</p> <p><b>1o.</b> ...</p> <p><b>2o.</b> Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.</p> <p><b>3o.</b> Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de</p>	<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p><b>I. a VII.</b> ...</p> <p><b>VIII.</b> En materia de deuda pública, para:</p> <p><b>1o.</b> ...</p> <p><b>2o.</b> Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera <b>el Gobierno de la Ciudad de México</b> y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno <b>de la Ciudad de México</b> le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la <b>Legislatura de la Ciudad de México</b>, al rendir la cuenta pública.</p> <p><b>3o.</b> Establecer en las leyes las bases generales, para que <b>las entidades federativas</b> y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos</p>

<p>pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.</p> <p><b>4o.</b> ...</p> <p><b>IX. a XXX.</b> ...</p>	<p>órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.</p> <p><b>4o.</b> ...</p> <p><b>IX. a XXX.</b> ...</p>
<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-V. ...</p> <p><b>XXIX-W.</b> Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;</p> <p><b>XXX.</b> ...</p>	<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-V. ...</p> <p><b>XXIX-W.</b> Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, <b>las entidades federativas y los</b> Municipios, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;</p> <p><b>XXX.</b> ...</p>
<p><b>Artículo 79....</b> ... ... ...  La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p><b>I. a III.</b> ...</p> <p><b>IV.</b> Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el</p>	<p><b>Artículo 79....</b> ... ... ...  La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p><b>I. a III.</b> ...</p> <p><b>IV.</b> Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el</p>



<p>caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, <b>de la Ciudad de México</b> y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 109.</b> Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:</p> <p><b>I. a II. ...</b></p> <p><b>III....</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y</p> <p><b>IV. ...</b></p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 109.</b> Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:</p> <p><b>I. a II. ...</b></p> <p><b>III....</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los entes públicos estatales y municipales, así como <del>de la</del><b>Ciudad de México</b> y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y</p> <p><b>IV. ...</b></p> <p>...</p>

Estimo que las principales razones que justifican este proyecto de iniciativa son la claridad y uniformidad conceptual que debe imperar en un orden coactivo constitucional.

No obstante que el decreto de reforma constitucional, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, que se publicó el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, refiere en su artículo décimo cuarto transitorio una regla referencial o de aclaración, lo cierto es que resulta preferible que las normas expresamente hagan alusión a los conceptos constitucionales correctos y no dejar duda sobre el sentido, alcance y significado de las normas. Para mejor referencia se transcribe a continuación el citado transitorio:

**Artículo Décimo Cuarto.** A partir de la fecha de entrada en vigor de este decreto, todas las referencias que en esta Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México.

La armonía conceptual otorga seguridad jurídica a las personas , ya que una referencia textual anacrónica puede hacer incurrir en el error o hacer pensar que para ciertos efectos sigue existiendo el Distrito Federal. Asimismo, hace pensar a los destinatarios de las normas que el legislador incurrió en omisión de un deber de cuidado al no armonizar y uniformar todas y cada una de las referencias que se hacían al extinto Distrito Federal. (Aunque, como ya se explicó, la falta de precisión se debe a la existencia de diversos procedimientos de reforma constitucional que estaban en trámite)

Igualmente, la precisión terminológica es necesaria para que haya congruencia y unidad en el sistema jurídico , que son calidades a las que aspira todo orden coactivo de normas.

Incluso hay ocasiones en que existen términos que pudieran ser semejantes en un ordenamiento jurídico pero es dable una interpretación que los distinga y existan criterios encontrados, como ejemplo de lo antedicho, podemos citar el caso de una reforma al Artículo 115 constitucional que sustituyó el concepto “bases normativas ” por el de “leyes en materia municipal ” y tuvo que ser la Suprema Corte la que aclarara el alcance de la modificación, observamos el caso en la Tesis de Jurisprudencia del Pleno 129/2005, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro, texto y precedente se reproducen enseguida:

Leyes estatales en materia municipal. Objetivo y alcances de las bases generales de la administración pública municipal.

La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de “bases normativas” utilizado en el texto anterior, por el de “leyes en materia municipal”, modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, “las bases generales de la administración pública municipal” sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a

la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarias: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 129/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

En virtud de lo que antecede, sometemos a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para armonizar la denominación de la Ciudad de México

Único. Se reforman el penúltimo párrafo del apartado B del Artículo 26; la fracción VIII del Artículo 73; la fracción XXIX-W del Artículo 73; la fracción IV del párrafo quinto del Artículo 79; así como el último párrafo de la fracción III del Artículo 109, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 26.

A. ...

B. ...

...

...

...

...

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México , así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

...

C. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a VII. ...

VIII. En materia de deuda pública, para:

1o. ...

2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno de la Ciudad de México y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Legislatura de la Ciudad de México , al rendir la cuenta pública.

3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que las entidades federativas y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.

4o. ...

IX. a XXX-V. ...

XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, las entidades federativas y los Municipios, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;

XXX. ...

Artículo 79. ...

...

...

...

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. a III. ...

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

...

...

...

...

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. a II. ...

III. ...



...

...

...

...

Los entes públicos estatales y municipales, así como de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

IV. ...

...

Transitorio

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

Dado en el Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a los 25 días del mes de mayo de 2016.

Diputada Lía Limón García (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 25 de 2016.)

Que reforma el primer párrafo del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Lluvia Flores Sonduk, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del martes 31 de mayo de 2016

La suscrita, integrante de la LXIII Legislatura y del Grupo Parlamentario del PRD, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa.

#### Exposición de Motivos

La paridad entre los géneros está garantizada en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la integración de ambas Cámaras del honorable Congreso de la Unión, particularmente en lo preceptuado en el artículo 41, que en la parte conducente cita:

Artículo 41. ...

...

I. ...

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

...

En la actualidad la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados se encuentra integrada por el 57.6% de hombres y el 42.4% de mujeres; mientras que la misma Legislatura del Senado de la República el 67.5% son del sexo masculino y el 32.5% femenino, no hay duda de que en los últimos tiempos se han presentado avances significativos en la materia.

No obstante lo anterior, en la integración de la Comisión Permanente no se ve reflejado el principio de la paridad de género.

### Argumentos

En los últimos tiempos hablar de paridad ha sido de gran relevancia para que las mujeres alcancen derechos que les están concedidos, sin embargo les son restringidos por el hecho de ser del sexo femenino. En ese contexto, “la paridad” implica siempre que hay dos cosas, entidades o personas. Tienen algo en común pero no son idénticas, así para convertir algo en paritario hay que introducir una variable para que los dos elementos, en este caso las personas, tengan el mismo valor.<sup>1</sup>

No pasa inadvertido que nuestra Ley Fundamental dispone la igualdad entre hombres y mujeres, en el primer párrafo del artículo 4o. que dispone lo siguiente:

“Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. ...”

La realidad es distante de los mandatos legales, es de todos conocido que la reciente reforma política-electoral de 2014, incorporó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el principio de paridad entre los géneros para los cargos de elección popular, es así que para lograr una verdadera igualdad ha sido necesario construir el andamiaje jurídico que permita a las mujeres estar a la par que los hombres.

Ha sido una constante que el sexo masculino accede con mayor facilidad que las mujeres a puestos de elección popular, a cargos públicos de la más alta jerarquía, que reciben salarios mayores por el mismo trabajo desempeñado, entre muchos otros ejemplos. Estas circunstancias han ido modificándose en el tiempo, pues ahora como se señaló en el apartado de argumentación ha cobrado relevancia y la paridad ya va siendo una realidad tangible en la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión.

De acuerdo a un boletín emitido por la Unidad de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “la paridad es mucho más que hablar de números o de equilibrio perfecto. Implica debatir, de manera transversal, la distribución de roles, tareas, oportunidades y poder que ocurre en todos los ámbitos de la vida social. La paridad cuestiona la división sexual del trabajo, según la cual la mayoría de las mujeres está a cargo de las labores del cuidado y de lo doméstico, y los hombres, en la mayoría de los casos, están involucrados en esta esfera solo a partir de su deseo particular. La rígida división de roles y actividades basada en el cuerpo de las personas niega la diversidad de proyectos de vida, determina y limita las oportunidades de las personas e impide que la sociedad sea democrática, y que esta democracia, en última instancia, sea representativa.”<sup>2</sup>

No es así en la integración de la Comisión Permanente, pues por ejemplo en este receso, la titularidad recae únicamente en 13 mujeres entre diputadas y

senadoras, mientras que la sustitución en 14. Lo que representa aproximadamente un 35.1 por ciento del total de integrantes de la Comisión Permanente.

En suma el propósito de esta reforma constitucional es señalar en nuestra Ley Fundamental que en la integración de la Comisión Permanente deberá garantizarse la paridad entre los géneros.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. En la integración de dicha Comisión se deberá garantizar la paridad entre los géneros.

(...)

Transitorio

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

Notas

1 Información disponible en: <http://definicion.mx/paridad/> fecha de consulta: 11 de mayo de 2016.

2 Información disponible en: <http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/2015/02/BGyJ-66-ENERO-2015.pdf>

Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016

Dado en la sede de la Comisión Permanente, a 1 de junio de 2016.

Diputada Lluvia Flores Sonduk (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 31 de 2016.)

Que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 8 de junio de 2016

El suscrito, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 78 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa.

#### Exposición de Motivos

En nuestro país, la prisión preventiva ha dejado de ser considerada como una medida extraordinaria y excepcional, y su uso excesivo la ha convertido en la regla del quehacer legal, lo que resulta contrario a la esencia del estado de derecho y contradice nuestro marco nacional así como los marcos internacionales que México ha suscrito en la materia. Salvaguardar el orden público y proteger a todas las personas bajo la jurisdicción mexicana, siempre debe ser una acción congruente con el respeto y cumplimiento de los derechos humanos. En nuestro país, esto no ocurre así.

La prisión preventiva ha sido definida por la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH) como el periodo de privación de libertad de una persona sujeta a investigación, bajo la sospecha de haber participado en la posible comisión de un ilícito, ordenado por la autoridad judicial, previamente a la existencia de una resolución condenatoria. “Su fin es la consecución de un buen juicio, esto mediante la probada y justificada como necesaria reclusión del inculpado, de manera que no pueda afectar las investigaciones en torno al delito que se le imputa, o no pueda evadir la aplicación de la justicia.”<sup>1</sup> Es decir, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, admite tres causales para la aplicación de la prisión preventiva: evitar la fuga para garantizar comparecencia al proceso; evitar que la persona imputada interfiera con las investigaciones y para evitar la posibilidad de que el procesado cometa otros delitos.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), a través del Órgano Desconcentrado de Prevención y Adaptación Social, se dio a conocer que cuatro de cada diez reos permanecen en prisión sin haber recibido una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad o inocencia.<sup>2</sup> Aunado a esto, en el año 2014, el relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para las Personas Privadas de la Libertad, señaló que el país ocupaba el tercer lugar de la región, luego de Estados Unidos y Brasil, en cantidad de personas privadas de su libertad por el uso excesivo de la prisión preventiva, lo que



significaba que en los 400 centros penitenciarios hubieran 242 mil personas detenidas, de las cuales 100 mil no habían recibido condena.<sup>3</sup>

Al respecto, la CIDH también ha aseverado que las personas en prisión preventiva se encuentran expuestas a las mismas condiciones que las personas condenadas, y que en ocasiones, reciben un trato peor que éstas. De igual forma, señaló los problemas personales y económicos que enfrenten estas personas como el “resultado de la pérdida de ingresos, y de la separación forzada de su familia y comunidad; además [de] padece[r] el impacto psicológico y emocional del hecho mismo de estar privados de libertad sin haber sido condenados”, a lo que se suma el entorno de violencia, corrupción, y condiciones inhumanas del sistema penitenciario.<sup>4</sup>

Aunado a lo expuesto, ha sido denunciado también que el índice de suicidios en prisiones es más frecuente entre las personas sujetas a prisión preventiva. De igual forma, son las personas de los grupos más vulnerables quienes “encuentran obstáculos en el acceso a otras medidas cautelares, como [la fianza, y comúnmente no] pueden afrontar los gastos que implica la representación de un abogado privado, contando sólo con la defensa pública y sus limitaciones.<sup>5</sup>

Desde esta perspectiva, no se pueden olvidar las recientes reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales, llamada Miscelánea Penal, en la que el término de la prisión preventiva aumentó de uno a dos años, ampliando el margen de posibles violaciones a los derechos humanos de las personas.

En este sentido, esta propuesta de reforma surge de la necesidad de hacer valer las máximas garantías jurídicas al particular que por su situación se encuentre sujeto a prisión preventiva, y con ello sustentar que la medida legal, retome su esencia de última ratio y no de práctica generalizada.

La CIDH y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) consideran que la prisión preventiva es una disfuncionalidad del sistema de justicia penal, que a su vez causa otros problemas como el hacinamiento en las cárceles y la falta de separación entre personas procesadas y condenadas.<sup>6</sup>

En esta perspectiva, la CIDH alertó en su Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas un hacinamiento promedio de 26 por ciento en las cárceles mexicanas, “y que la pérdida de control por parte de las autoridades ha provocado que “en los últimos cinco años más de mil internos se han fugado y alrededor de seiscientos han perdido la vida»”.<sup>7</sup>

La CIDH también señala que existen una serie de factores que “orillan al sistema penal a encarcelar a personas que en realidad no constituyen riesgo procesal para sus comunidades y que podrían ser juzgadas en libertad”,<sup>8</sup> en parte debido a que no se privilegian medidas cautelares alternativas a la privación de la libertad.

Al respecto, en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015 de la comisión, se señala que del total de los 130 centros penitenciarios estatales visitados por la CNDH, se encontró que en 104 de ellos hay personas que aún no reciben condena y que conviven en las mismas habitaciones y espacios comunes que las personas condenadas. Aunado a esto, el hacinamiento en los centros es otro grave problema, puesto que en 71 centros se detectó que una celda diseñada para cuatro personas llega a ser ocupada por 30 reos.<sup>9</sup>

Aunado a lo anterior, es de considerar que el mantener a una persona bajo detención tiene un costo significativo del gasto público, el cual podría asignarse a políticas públicas de prevención de la violencia. “En cuanto a los costos económicos del uso arbitrario de la prisión preventiva, el Informe (de la CIDH) documenta que mantener en prisión durante un año a las personas en espera de juicio —en promedio— le cuesta al Estado 750 millones de dólares”.<sup>10</sup>

Desde esta perspectiva, no puede olvidarse que las personas bajo prisión preventiva por un periodo prolongado, enfrentan “una situación de hecho en la que los jueces sean más propensos a dictar sentencias condenatorias para, en cierta forma, avalar su decisión de haber sujetado a preventiva al individuo durante el periodo de juicio. Así, una eventual sentencia absolutoria sería (la aceptación de haber privado indebidamente de libertad a un inocente). Desde esa perspectiva, la prolongada detención sin juicio de una persona constituye, en cierta forma, una presunción de culpabilidad.”<sup>11</sup>

#### Marco Internacional

Es de vital importancia, destacar lo establecido en los marcos jurídicos internacionales al caso, el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala:

“La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo”.

El artículo 14.2, precisa: “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.”<sup>12</sup>

Por otra parte, el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece:

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.<sup>13</sup>

En el marco de lo expuesto, cabe destacar entonces que la presente iniciativa tiene a la par, la adecuación de nuestro marco jurídico nacional al marco internacional a fin de adecuar nuestro sistema legal no sólo a lo establecido en el artículo 1 constitucional, sino con los ordenamientos internacionales antes citados y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales México forma parte.

Por lo anteriormente expuesto, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los párrafos segundo y último del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como se adiciona un párrafo séptimo, para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

El Ministerio Público únicamente podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la

comparecencia del imputado en el juicio, la protección de la víctima o de los testigos, así como cuando el imputado haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, siempre y cuando haya pruebas que así lo acrediten, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.

...

...

...

...

Todo proceso, desde la investigación hasta su última etapa, no podrá durar más de tres años en su totalidad.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes, reprimidos y reparados por las autoridades.

#### Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones al marco normativo que corresponda, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente decreto, en un plazo de ciento ochenta días a partir del inicio de la vigencia del presente decreto.

#### Notas

1 Ureste, M. "4 de cada 10 presos en México aún no reciben condena". Consultado en línea el 12 de abril de 2016 <http://www.animalpolitico.com/2015/04/4-de-cada-10-presos-en-mexico-aun-no-reciben-condena/>

2 Ballinas, V. "En México hay unos 100 mil presos sin condena, denuncia relator de la CIDH". Consultado en línea el 12 de abril de 2016

<http://www.jornada.unam.mx/2014/03/11/politica/009n1pol>

3 CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas . Consultado en línea al 15 de abril de 2016 en:

<https://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>

4 Ibídem

5 Ibídem

6 Ibídem

7 IJPP. “México incumplió compromisos internacionales sobre «prisión preventiva»; duplica presos sin condena: Informe de CIDH”. Consultado en línea el 4 de mayo de 2016 en:

<http://www.presunciondeinocencia.org.mx/noticias-2014-jomla/157-mexico-incumplio-compromisos-internacionales-sobre-prision-pre-ventiva-duplica-presos-sin-condena-informe-de-cidh>

8 Ibídem

9 CNDH, “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015” Consultado en línea el 9 de abril de 2016 en:

[www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

10 Ibídem

11 Ibídem

12 OHCHR . “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” Consultado en línea el 3 de mayo de 2016 en

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

13 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Consultada en línea el 30 de abril de 2016 en

[http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 8 de junio de 2016.

Diputado Omar Ortega Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2016.)





Que reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desplazamiento forzado interno, recibida del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 8 de junio de 2016

El suscrito, Clemente Castañeda Hoeflich, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo señalado en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazamiento forzado interno, con base en la siguiente

#### Exposición de Motivos

I. Los principios rectores del desplazamiento interno de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, definen el fenómeno de desplazamiento forzado interno en los siguientes términos:

“...las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.<sup>1</sup>

La necesidad de buscar un lugar donde se puedan refugiar de dichos actos de violencia vulnera severamente la dignidad de la ciudadanía y constituye un hecho victimizante que a su vez provoca fragmentación y desintegración de familias o comunidades, por lo que debe ser abordado por las autoridades con responsabilidad y políticas eficaces.

En el informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México” presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, de fecha 18 de agosto de 2014, enuncia que la principal causa del desplazamiento forzado interno en México es la situación de violencia.<sup>2</sup>

En este mismo sentido, recientemente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó el primer Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México, en donde refleja que este es un problema que afecta más de 35,000 personas, y que ha ido en aumento principalmente por la escalada de

violencia en diversas regiones del país, y vinculado directamente al combate al crimen organizado. En este sentido, se señala que la mayoría de las víctimas de esta problemática son personas que huyen de la presencia criminal en sus lugares de residencia, de extorsiones, conflictos internos permanentes, operaciones militares y proyectos de infraestructura en desarrollo.<sup>3</sup>

En el mismo sentido, en 2015 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que el desplazamiento forzado interno ha sido relacionado primordialmente con la violencia que generan los grupos del crimen organizado, pero destacando también los megaproyectos de desarrollo como causantes de este fenómeno.<sup>4</sup> En este sentido, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez publicó en 2010 un estudio donde se señala a los proyectos de las 70 hidroeléctricas que se están desarrollando en el país como los causantes de la migración de más de 170 mil personas.<sup>5</sup>

El mencionado informe de la CNDH señala a Tamaulipas como la entidad que tiene el mayor número de víctimas, contando con 20 mil desplazados, seguido de Guerrero con 2 mil 165 casos, Chihuahua con 2 mil 8 desplazados, Veracruz con mil 131 casos, Sinaloa con mil 65, Michoacán con 728 casos, Durango con 430, Oaxaca con 250 y Chiapas con 128. Vale la pena destacar que Internal Displacement Monitoring Center estimó que para finales de 2014 había aproximadamente 281 mil 400 desplazados internos en México.<sup>6</sup>

Vale la pena destacar que, de acuerdo a distintos estudios, aproximadamente el 80 por ciento de las víctimas de este fenómeno son del género femenino, las cuales se ven expuestas a sufrir otros delitos como abuso sexual, desaparición forzada, asesinatos o secuestros.<sup>7</sup>

II. La CIDH externó su preocupación acerca de que las autoridades no reconozcan plenamente la magnitud del problema que representa el desplazamiento forzado interno, lo que impacta en la falta de datos fiables y diagnósticos sobre el grave impacto que este fenómeno tiene en el país.

De esta manera, a pesar de la grave presencia y las consecuencias de este fenómeno, que constituye una violación a los derechos humanos, nuestro país no cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para diagnosticar la problemática, ni tampoco para hacerle frente desde una perspectiva integral, basada en el respeto a la integridad y los derechos de las personas, la reparación del daño y la no repetición de los hechos victimizantes.

Este vacío institucional se reproduce en los tres órdenes de gobierno, dado que los gobiernos locales no cuentan con la capacidad para enfrentar este fenómeno y proteger los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado interno.

Los esfuerzos realizados por la CNDH para atender este fenómeno, como el mencionado Informe Especial y un protocolo de actuación que emitirán próximamente, representan un avance significativo, sin embargo, se requiere de

una política de Estado integral que sea capaz de atender las causas de este problema, enfrentar sus consecuencias y brindar atención integral a las víctimas.

La CIDH, a su vez recomendó elaborar un diagnóstico nacional sobre desplazamiento interno forzado en México y adoptar una política nacional para abordar dicho fenómeno conforme a los estándares internacionales en la materia.

Por ello, en Movimiento Ciudadano estamos convencidos que debe atenderse el llamado de la CNDH, específicamente, lo relativo a la expedición de una ley general que abarque las medidas de asistencia legal y jurídica a la población, que garantice la investigación y seguimiento de cada caso, el restablecimiento de los derechos y la defensa de los bienes afectados, así como el establecimiento de las normas de seguridad frente a la delincuencia organizada y para el regreso voluntario de los ciudadanos desplazados a su zona de origen, o bien, para su reubicación.

Mediante la presente iniciativa, Movimiento Ciudadano propone que se atienda la recomendación de los organismos internacionales para que México legisle en materia de desplazamiento forzado interno, iniciando con la expedición de una legislación general que sienta las bases de una política de Estado capaz de enfrentar este fenómeno. Por ello, planteamos una reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la cual se faculte al Congreso de la Unión para emitir la legislación general en materia de desplazamiento forzado interno.

Por lo expuesto, nos permitimos presentar ante esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el inciso a) de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

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

...

b) y c) ...

XXII. a XXX. ...

#### Transitorios

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

Segundo. Una vez publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión contará con un plazo no mayor a 180 días para expedir la Ley General de Desplazamiento Forzado Interno, debiendo contemplar como mínimo los derechos de las víctimas de este fenómeno, las obligaciones del Estado en la materia, las medidas preventivas y de no repetición del daño, los mecanismos de investigación, las medidas de atención integral y reparación del daño, y las sanciones.

#### Notas

1 Informe Especial sobre Desplazamiento Interno Forzado (DFI) en México”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (Mayo, 2016), página 8, recuperado de:  
[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf)

2 “Desplazamiento Forzado Interno en México”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, (diciembre, 2014), recuperado de:  
<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>

3 “Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (16 de mayo de 2016), recuperado de:

[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf) derechos

4 “Autodefensas, megaproyectos y violencia agudizan desplazamiento forzado interno: CNDH”, Crónica, (19 de mayo de 2016), recuperado de:

<http://www.cronica.com.mx/notas/2016/961929.html>

5 Quetzalcoatl g. Fontanot. (2012). Mega proyectos, Violaciones a Derechos Humanos y Daños Ambientales. 2015, de Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez Sitio web:

[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/NaturalResource/Centro\\_de\\_DDHH\\_S.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/NaturalResource/Centro_de_DDHH_S.pdf)

6 “Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México”, Organización de los Estados Unidos Americanos, (2 de octubre de 2015), recuperado de:

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

7 “El desplazamiento interno forzado en México visto desde la perspectiva de género”, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, recuperado de:

<http://www.redalyc.org/html/325/32529943004/>

Dado en el Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, el 8 de junio de 2016.

Diputado Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica)

(Turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2016.)



Que reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Federico Döring Casar, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 8 de junio de 2016

El suscrito, diputado Federico Döring Casar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6o., fracción I, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de declaración de procedencia en contra de servidores públicos del ámbito local, conforme a la siguiente

#### Exposición de Motivos

##### 1. Responsabilidades de los servidores públicos

Luego de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015, en materia de combate a la corrupción, el Título Cuarto de la norma suprema del Estado mexicano ha sido denominado De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado . El Título Cuarto constitucional no solo norma las actuaciones que deban realizarse ante las responsabilidades de los servidores públicos de naturaleza administrativa, sino también aquellas de naturaleza política y aquellas de naturaleza penal; estas dos últimas, aplican exclusivamente para los servidores públicos señalados en los artículos constitucionales 110 (responsabilidades políticas) y 111 (responsabilidades penales), e implican procedimientos para separarlos de sus cargos, es decir, separarlos de la protección del llamado “fuero constitucional”.

Eduardo Andrade define el fuero constitucional como el “conjunto de normas por virtud del cual se establece la jurisdicción y los procedimientos aplicables para exigir responsabilidades a servidores públicos a cuyo cargo se encuentran funciones de alto nivel que deben ser rodeadas de protecciones especiales” ,1 e identifica cuatro tipos de fuero que se desprenden de nuestro texto constitucional: 1.- fuero parlamentario o inviolabilidad como inmunidad absoluta (por expresiones emitidas por los legisladores en el desempeño de su cargo); 2.- fuero como inmunidad relativa (el que disfruta el Presidente de la República frente a ciertas acusaciones de naturaleza penal durante el tiempo de su encargo); 3.- fuero como inmunidad relativa respecto de cualquier acusación penal (solo puede ser formulada previo agotamiento del requisito de procedibilidad llamado declaración de procedencia o desahuerto); y 4.- fuero como jurisdicción especial (atribuido a las cámaras de Diputados y de Senadores para desahogar algunos procedimientos).2 Para los efectos de la presente iniciativa, nos enfocaremos al análisis del fuero

como inmunidad relativa respecto de acusaciones penales, estipulado en el artículo 111 constitucional.

## 2. El artículo 111 constitucional y sus modificaciones

El texto vigente del artículo 111 constitucional es completamente distinto del que fuera redactado por el Constituyente de 1917 (cuando el Título cuarto se denominaba “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”), el cual disponía: que el Senado, erigido en gran jurado, conocería de los delitos oficiales, previa acusación de la Cámara de Diputados, para el efecto de privar al acusado de su puesto y este fuere sujeto de proceso; la inatacabilidad de estas resoluciones de las cámaras; la figura de la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales de altos funcionarios de la Federación; y el deber del Congreso de expedir la ley sobre responsabilidad de los funcionarios y empleados de la federación, que serían juzgados por un jurado popular.<sup>3</sup>

En 1928 fue adicionado un párrafo a este artículo para establecer que el Presidente de la República podría pedir a la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Corte, así como de magistrados y jueces federales; si la Cámara de Diputados primero, y el Senado después, declarasen justificada la petición, el acusado quedaría privado de su cargo, independientemente de la responsabilidad legal.<sup>4</sup> Luego, esta excesiva disposición fue suavizada mediante la adición, en 1944, de un nuevo párrafo que disponía que el Presidente, antes de pedir la destitución, oíría al acusado en lo privado “a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud”.<sup>5</sup>

El texto de 1944 no fue modificado sino hasta 30 años después, cuando, en el marco de la creación de los estados de Baja California Sur y Quintana Roo, y en consecuencia, la desaparición de los territorios, se hicieron adecuaciones terminológicas a diversas disposiciones constitucionales, incluyendo al artículo que nos ocupa.<sup>6</sup>

En 1982, el entonces recién electo Presidente, Miguel de la Madrid, promovió una profunda reforma al contenido del Título Cuarto de la Constitución, que ahora se denominaría “De las responsabilidades de los servidores públicos”. En el artículo 111 de aquella reforma se dispuso, primero, los cargos de servidores públicos que gozan de inmunidad procesal—exclusivamente— en materia penal, es decir, aquellos que, para ser procesados en tal materia, requieren de un procedimiento previo en la Cámara de Diputados conocido como declaración de procedencia , a efecto de que les sea retirada tal inmunidad procesal. Estos servidores públicos eran: diputados federales y senadores, ministros, secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal (el Presidente de la República queda excluido, pues solo podría ser acusado, a través de Juicio Político, por traición a la patria y delitos graves del orden común). Aprobada la declaración por parte de la Cámara, el inculpado sería

separado de su encargo en tanto estuviese sujeto a proceso penal; si su sentencia fuese absolutoria, podría reasumir su función, y si fuese condenatoria, no se le podría conceder el indulto.<sup>7</sup>

Y fue el contenido del quinto párrafo del artículo 111 constitucional, de aquella reforma de 1982, el que dispuso cómo proceder penalmente contra los servidores públicos del ámbito local (gobernadores, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales): se seguiría el mismo procedimiento ya descrito, pero el efecto de la declaración de procedencia sería para comunicar a las legislaturas locales, y estas procedieran como corresponda.<sup>8</sup>

Este artículo fue nuevamente modificado en 1987, en el marco de una reforma en materia del Distrito Federal, que creó la Asamblea de Representantes; así, en el primer párrafo del artículo en comento, se adicionó a “los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal” y al “titular del órgano de gobierno del Distrito Federal” (en sustitución del Jefe del Departamento del Distrito Federal), como sujetos de declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados;<sup>9</sup> luego, en 1994, en el marco de la reforma constitucional en materia del Poder Judicial, fueron adicionados, como sujetos del mismo procedimiento, los Consejeros de la Judicatura Federal (a través de una reforma al primer párrafo) y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales (mediante reforma al quinto párrafo).<sup>10</sup>

En 1996, con la reforma constitucional de aquel año en materia electoral y del Distrito Federal, se adicionaron en el primer párrafo del artículo 111, como sujetos de declaración de procedencia, a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, a los diputados a la Asamblea del Distrito Federal (en sustitución de los Representantes a la Asamblea), al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (en sustitución del titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal) y a los Consejeros del Instituto Federal Electoral;<sup>11</sup> y en 2007, del mismo párrafo se eliminaron, como sujetos de tal procedimiento, a los Jefe de Departamento Administrativo, figura que, de facto, había ya desaparecido una década antes.<sup>12</sup>

En 2014 el artículo 111 constitucional fue modificado en dos ocasiones; la primera de estas agregó, como sujetos de declaración de procedencia, a los miembros de los organismos a los que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal otorgue autonomía (reforma al quinto párrafo) y a los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, el INAI, (reforma al primer párrafo),<sup>13</sup> pero a estos últimos el fuero les duró tres días, pues una nueva reforma al primer párrafo de este artículo sustituyó la denominación “Procurador General de la República” por “Fiscal General de la República” (como sujeto del procedimiento de declaración de procedencia) y por lo demás, restituyó la anterior redacción de ese párrafo, por lo que eliminó a los comisionados del INAI.<sup>14</sup>

Finalmente, la reciente reforma constitucional en materia de la Ciudad de México<sup>15</sup> volvió a modificar el artículo 111, a efecto de eliminar del primer párrafo

a los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en virtud de la extinción de la figura “Distrito Federal”. Puesto que la Ciudad de México cuenta ahora con poderes locales (antes órganos de gobierno) como el resto de las entidades federativas, se modificó el párrafo quinto del mismo artículo –que enlista a los servidores públicos de las entidades federativas sujetos de declaración de procedencia– para que en este quedaren comprendidos también los servidores públicos de la Ciudad de México sujetos de tal procedimiento, por lo que ahora este párrafo se refiere a “los ejecutivos de las entidades federativas” (que incluye, desde luego, a los gobernadores de los estados y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México), “diputados locales”,<sup>16</sup> “magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas”,<sup>17</sup> “los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales” (porción normativa que no fue modificada) y “los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía”.<sup>18</sup>

### 3. Efectos de la declaración de procedencia en contra de servidores públicos del ámbito local

Nos referiremos ahora a los efectos de la declaración de procedencia en términos del párrafo quinto del multicitado artículo constitucional, es decir, en contra de los servidores públicos de las entidades federativas señalados en tal disposición. Si bien este párrafo apareció en el texto constitucional desde la reforma de 1982, en la práctica no se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados apruebe un dictamen en el que se determine retirarle la inmunidad procesal a un servidor público de carácter local,<sup>19</sup> no obstante el elevado número de servidores públicos considerados en este supuesto normativo.<sup>20</sup>

Siendo así, la reciente solicitud de declaración de procedencia enviada por la Procuraduría General de la República en contra de la Diputada Lucero Guadalupe Sánchez López, integrante de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, en caso de aprobarse, implicaría una resolución sin precedentes en la historia de este órgano legislativo, y que también resultaría relevante debido a los alcances de tal resolución.

En efecto, como puede advertirse de la última parte del quinto párrafo del artículo 111 constitucional, la declaración de procedencia que emita este órgano legislativo en contra de servidores públicos locales será para el efecto de que “se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”, de modo que existe la posibilidad de que esta Cámara de Diputados determine que ha lugar a proceder contra el inculpado, pero el correspondiente Congreso estatal determine lo contrario. Implicaría entonces que la decisión de un órgano legislativo local estaría por encima de la decisión de este órgano legislativo federal.

Orozco Henríquez justifica que sean la legislaturas locales, en última instancia, las que determinen la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un servidor público estatal por un presunto delito federal, al señalar que

“en el supuesto de que la legislatura local resuelva negativamente, no significa la impunidad del inculpado pues [...] la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo.<sup>21</sup>

En sentido opuesto se manifiesta Eduardo Andrade, quien califica de “discutible” la decisión del órgano reformador de la Constitución, de preservar esta atribución para las entidades federativas, y agrega:

No definió el Constituyente qué corresponde que hagan las legislaturas locales. Aunque existe la obligación constitucional de que los estados tengan leyes para exigir las responsabilidades a sus propios servidores en el ámbito estatal, no hay una definición del efecto que puede tener la declaración de procedencia por delitos federales cometidos por servidores públicos locales, de manera que ahí sí puede consagrarse una impunidad porque el efecto de la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados en este caso ni siquiera es la separación del cargo, sino que deja a las legislaturas locales y, en consecuencia, a las leyes locales, la manera como deba procederse en tales circunstancias.<sup>22</sup>

#### 4. Crítica a los efectos de la declaración de procedencia en contra de servidores públicos del ámbito local

En nuestra opinión, resulta injustificable que la resolución de un congreso local esté por encima de la decisión adoptada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conformada esta última por representantes de la Nación (de acuerdo al artículo 51 de la Constitución), y en la que se deposita – conjuntamente con la Cámara de Senadores– el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos (conforme a lo estipulado en el artículo 50 constitucional).

Más que un problema de competencias, es un problema de diseño institucional de que adolece la disposición constitucional en cuestión. Esto es así porque la propia Constitución define la esfera competencial de los poderes federales, estableciendo, de forma residual, que las que no sean competencia de estos, se entenderán reservadas para los estados (artículo 124 constitucional), pero este no es el supuesto que nos ocupa, pues no se trata de una facultad no señalada para ámbito federal, sino de una facultad señalada para un órgano federal (la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados) y que luego es sometida a la consideración de un órgano local (la legislatura estatal) para que esta proceda como corresponda.

Tampoco se trata del supuesto de una facultad potestativa otorgada por el órgano federal al órgano local, como puede desprenderse de una ley general que establece un marco de actuación para las entidades federativas, pero que no implica específicamente cómo deben conducirse estas, sino los límites a las actuaciones que realicen. No es este el caso porque el procedimiento de declaración de procedencia, si bien se trata de un acto emitido por órgano legislativo, debe sujetarse a las formalidades de los actos jurisdiccionales; Eduardo Andrade lo argumenta así:

La Sección Instructora, al conocer de los proceso de desafuero, desarrolla precisamente la “instrucción” acerca de ellos para formarse una convicción a la luz de las pruebas aportadas, y así determinar si procede o no desaforar al acusado. Tanto la decisión de que procede como la de que no procede suponen la emisión de una voluntad jurisdiccional, que “declara del derecho” en el caso concreto.<sup>23</sup>

Siendo así, al tratarse de una voluntad jurisdiccional emitida por un órgano legislativo de carácter federal, carece de sentido que la misma deba sujetarse a la calificación de otro órgano legislativo, pero de carácter estatal, para que este decida en definitiva sobre la conveniencia o inconveniencia de la misma, aún más cuando en el propio texto constitucional, en el mismo artículo 111, se establece que las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables.

Por lo anterior, afirmamos que resulta insostenible que, en nuestro sistema jurídico, la resolución emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de la declaración de procedencia, por la probable comisión de delitos federales por parte de servidores públicos del ámbito de las entidades federativas, deba pasar a la legislatura local que corresponda, para el efecto de que esta resuelva en forma definitiva.

#### 5. Propuesta de modificación al artículo 111 constitucional

Proponemos que el procedimiento sea a la inversa, es decir, que sea el congreso local el que conozca y resuelva, y tal resolución, solamente si no fuese tomada por una mayoría calificada, pueda ser recurrida ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Lo anterior, a través de una modificación al quinto párrafo del artículo 111 constitucional, el cual establecería, en su parte final, que respecto del procedimiento para retirarles la inmunidad procesal a los servidores públicos locales ahí señalados, “se requerirá de una solicitud de declaración de procedencia de la Fiscalía General, dirigida a la Legislatura de la entidad federativa que corresponda, para el efecto de que esta resuelva sobre la solicitud”. Lo anterior es así, toda vez que, por tratarse de delitos federales, sería la Fiscalía General la que conocería de la comisión del delito, y en consecuencia, la que deba solicitar a la legislatura local que corresponda el inicio de la declaración de procedencia.

Ahora bien, con el objeto de que la determinación de retirarle o no la inmunidad procesal al servidor público local, sea la consecuencia de un procedimiento que cumpla con las formalidades del acto jurisdiccional, y no solo el producto de una valoración política del grupo parlamentario mayoritario, se propone modificar el párrafo sexto del multicitado artículo a efecto de establecer en este que la decisión del Congreso local será inatacable cuando sea tomada por la mayoría calificada de sus integrantes (pues se trataría de una decisión que involucraría, al menos, a dos grupos parlamentarios); pero cuando sean tomadas por mayoría absoluta, podrá ser recurrida por la Fiscalía General, mediante solicitud de declaración de



procedencia, ante la Cámara de Diputados, cuya determinación, desde luego, sería inatacable.

Consideramos que con esta propuesta, además de darle mayor orden al ámbito competencial de los órganos legislativos que participan en el procedimiento de declaración de procedencia, fortalece y hace más eficaz el desahogo de tales procedimientos, pues se distribuiría de mejor manera la responsabilidad sobre la decisión de retirarle la inmunidad procesal a un servidor público del ámbito local, que correspondería tanto a los congresos locales como a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

#### 6. Contenido del Proyecto de Decreto

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración del Pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de declaración de procedencia en contra de servidores públicos del ámbito local

Artículo Único. Se reforman los párrafos quinto y sexto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 111. ...

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, se requerirá de una solicitud de declaración de procedencia de la Fiscalía General, dirigida a la Legislatura de la entidad federativa que corresponda, para el efecto de que esta resuelva sobre la solicitud.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables. Las de las legislaturas locales a que se refiere el párrafo anterior serán inatacables cuando sean tomadas por la mayoría calificada de sus integrantes; cuando sean tomadas por mayoría absoluta, podrán ser recurridas por la Fiscalía General, mediante solicitud de declaración de procedencia, ante la Cámara de Diputados, cuya determinación será inatacable.

...

...

...

...”

#### Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá aprobar las modificaciones a la legislación secundaria que se desprendan del presente Decreto, en el plazo de noventa días contados a partir del siguiente al de su publicación.

#### Notas

1 Andrade, Eduardo, El desafuero en el sistema constitucional mexicano , México, UNAM, 2004, p. 36.

2 Ídem.

3 Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

4 Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1928.

5 Diario Oficial de la Federación, 21 de septiembre de 1944.

6 Diario Oficial de la Federación, 8 de octubre de 1974.

7 Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1982.

8 Ídem.

9 Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987.

10 Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994.

11 Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

12 Diario Oficial de la Federación, 2 de agosto de 2007.

13 Diario Oficial de la federación, 7 de febrero de 2014.

14 Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.

15 Diario Oficial de la federación, 29 de enero de 2016.

16 Antes de la reforma constitucional en materia de la Ciudad de México, el quinto párrafo del artículo 111 ya hacía referencia a los “diputados locales”, pero dada la eliminación de la referencia a los “Diputados a la Asamblea del Distrito Federal” en el primer párrafo del mismo artículo, ahora debe entenderse que cuando el quinto párrafo aduce a los diputados locales, esta disposición incluye a los integrantes de la Legislatura de la Ciudad de México.

17 Antes de la reforma constitucional en materia de la Ciudad de México, el quinto párrafo del artículo 111 se refería a los “magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados”, por lo que, con esta reforma, se incluye a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Cabe señalar que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal nunca estuvieron incluidos en el primer párrafo del artículo que nos ocupa, por lo que se trataba de servidores públicos que no eran sujetos del procedimiento de declaración de procedencia.

18 Antes de la reforma constitucional en materia de la Ciudad de México, el quinto párrafo del artículo 111 aludía a “los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía”; y en virtud de esta reforma, toda vez que la Ciudad de México contará con su constitución local, en la nueva redacción se incluye tanto a las constituciones de los estados, como a la de la Ciudad de México.

19 Durante la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados conoció de una solicitud de declaración de procedencia en contra del Diputado al Congreso del Estado de Campeche, Carlos Manuel Cambranis López, pero el dictamen aprobado estableció el desechamiento de tal solicitud. Luego, durante la LIX Legislatura, se llevaron a cabo dos procedimientos de declaración de procedencia, uno en contra del Diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, René Juvenal Bejarano Martínez, y otro en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, pero en ambos casos –que fueron aprobados por el pleno de la Cámara– se trataba de servidores públicos comprendidos en el entonces vigente primer párrafo del artículo 111 constitucional, es decir, que la Constitución no los consideraba como servidores públicos locales, conforme al quinto párrafo del mismo artículo.

20 Tan sólo el número de diputados locales que existen en las 32 entidades federativas es de 1137 (fuente: elaboración propia con datos de Pitalúa, Víctor, Congresos estatales, México, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2014), cantidad a la que habría que agregar a los 32 titulares de los poderes ejecutivos locales, más los magistrados que integran los Tribunales Superiores de Justicia, los miembros de los Consejos de las

Judicaturas Locales y los miembros de los organismos a los que las constituciones locales otorga autonomía.

21 Orozco Henríquez, J. Jesús, "Artículo 111", en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada , 3a. edición, México, UNAM, DDF y PGJDF, 1992, p. 483.

22 Andrade, Eduardo, op. cit. , p.p. 17 – 18.

23 Andrade, Eduardo, op. cit. , p. 189.

Recinto Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a los ocho días del mes de junio de dos mil dieciséis.

Diputado Federico Döring Casar (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2016.)

Que se reforman los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Mirza Flores Gómez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 8 de junio de 2016

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 77, numerales I y II, del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### Exposición de Motivos

El objetivo que persigue la presente iniciativa por la que se reforman los artículos 4o. y 27 de la Carta Magna es garantizar que los asentamientos humanos en México sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Es de vital importancia asegurar y mejorar las condiciones de vida de miles de mexicanas y mexicanos que día a día exponen su vida y su patrimonio al establecerse en determinadas áreas geográficas que no son aptas para el desarrollo de sus actividades cotidianas y su hábitat.

Para argumentar en favor de esta iniciativa, quiero citar a los juristas Antonio Azuela de la Cueva y Miguel Ángel Cancino, quienes en el ensayo “Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano”; exponen muy acertadamente la evolución histórica y la inclusión de la figura de los asentamientos humanos en nuestro orden jurídico, al respecto dicen:

“El constituyente de 1917 no estaba en condiciones de prever el intenso proceso de urbanización que caracterizaría al siglo XX. La imagen de la relación entre la población y el territorio que privaba entonces era la de una tajante dicotomía entre lo urbano y lo rural; era en este último ámbito donde se ubicaban los grandes problemas nacionales.

Las ciudades eran el lugar desde el cual se analizaban esos grandes problemas, pero éstos estaban en el campo; aquéllas nunca fueron vistas como escenario de problemas sociales que ameritaran la atención del constituyente.

Actualmente no hace falta decir que independientemente del programa constitucional del Estado posrevolucionario, una de las grandes transformaciones de la sociedad mexicana a lo largo del siglo fue precisamente el proceso de urbanización.

Si a principios de siglo en el campo habitaban tres cuartas partes de la población, hoy esa misma proporción vive en las ciudades. Gran parte de los problemas que hoy experimenta la población (desempleo, desigualdad, inseguridad, riesgos ambientales) están concentrados en las ciudades, o al menos están fuertemente relacionados con la población que se asienta en los territorios urbanos.

Más aún, si hay un ámbito en el que se ha puesto a prueba la capacidad del orden jurídico y administrativo de los estados para poder procesar satisfactoriamente los conflictos sociales, ése es precisamente el de la urbanización.

El constitucionalismo mexicano reconoció, en la reforma de 1975, el fenómeno de los asentamientos humanos a través de una formulación ambiciosa, no sólo en lo que se refiere a la definición misma de una cuestión “emergente”, sino también mediante la pretensión de regularlo inspirado en una idea de justicia social.

Si bien el uso de la palabra “modalidades a la propiedad” ha seguido un curso que suscita cuestionamientos interesantes, ello no es un obstáculo para afirmar que las adiciones al artículo 27 constitucional han servido como fundamento para la institucionalización de la planeación de los asentamientos humanos en nuestro país.

En nuestra opinión, a través del régimen de facultades concurrentes el constitucionalismo mexicano ha podido responder a problemas o fenómenos diversos, cuya atención requiere la participación de los tres órdenes de gobierno, bien como una forma de determinar ámbitos de actuación especial sin el rigor de la fórmula prevista en el artículo 124 constitucional, o bien para propiciar la coordinación obligatoria entre aquéllos. El texto vigente de la Constitución se refiere a la concurrencia de facultades en el sentido a que nos hemos venido refiriendo en materias tales como salud, protección ambiental, educación, deporte, turismo, pesca y acuacultura y, por supuesto, en asentamientos humanos.”<sup>1</sup>

“El proceso de urbanización en México, durante el siglo XX, se atribuye al crecimiento económico ligado a la industrialización y su inherente crecimiento poblacional; la población urbana aumento 58 veces: de 1.4 millones de personas en 1900 a 81 millones en 2010, de esta manera la proporción de las ciudades respecto a la población total paso de 10 por ciento a 72 por ciento, en 110 años.

Así, el número de centros urbanos creció 11 veces y la población urbana aumentó casi 46 veces, lo cual dio lugar a un fenómeno nacional de metropolización. En 1900 existían 33 ciudades de más de 15 mil habitantes, y durante 110 años este número aumento en gran dimensión, a 384 ciudades.”<sup>2</sup>

Sin embargo, los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial,<sup>3</sup> proyectan datos más actualizados: se ha demostrado un aumento constante de las tasas de población urbana en México, mientras que en 1990 poco más de 61 millones de ciudadanos mexicanos vivían en las ciudades y centros urbanos, ese número



aumentó a más de 99 millones en 2014, lo que corresponde a un crecimiento del 63 por ciento en menos de 25 años.

A nivel mundial, la urbanización es un fenómeno social con consecuencias de largo alcance. En la actualidad, de acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas,<sup>4</sup> la población urbana representa 54 por ciento, y se espera que para 2050 dicho porcentaje llegue al 66 por ciento.

Por su parte, los estudios del Banco Mundial,<sup>5</sup> reflejan datos similares, hace 100 años, 2 de cada 10 personas vivían en zonas urbanas, pero en 1990, menos del 40 por ciento de la población mundial vivía en una ciudad. A principios de 2010, aproximadamente la mitad de la población mundial vivía en zonas urbanas, se estima que para 2030, 6 de cada 10 vivirán en una ciudad, y en 2050, esta proporción aumentará a 7 de cada 10 personas.

En la década de 1970, los expertos en desarrollo, urbanistas, sociólogos y economistas vieron la urbanización como los signos positivos de la modernización que eventualmente traerían aparejada una mayor democratización y desarrollo de los países.

Como ejemplo de esta teoría, Seymour Martin Lipset, uno de los arquitectos de la teoría de la modernización argumentaba que “todos los diversos aspectos del desarrollo económico –la industrialización, la urbanización, la riqueza y la educación– están tan estrechamente relacionados entre sí de manera que constituyen un factor importante entre democracia y bienestar”.<sup>6</sup>

Sin embargo, en las últimas dos décadas, se ha comenzado a comprender el fenómeno del desarrollo urbano no como un proceso que inherentemente genere mayor democracia y bienestar, sino como un fenómeno que aumenta la exposición a desastres naturales y antropogénicos, genera mayores problemas económicos y sociales como la marginalidad, movilidad, problemas ambientales y claramente genera riesgos y menor seguridad para la infraestructura y las inversiones del sector público y privado.

A pesar de estas ideas previas como los asentamientos humanos garantes de la justicia social y la democracia, queda claro que éstas no previeron la generación de nuevos retos de las condiciones de vida humana, por ejemplo, el cambio climático, el cual se ha convertido en uno de los principales problemas de la sobrevivencia humana.

Contrario a los que los teóricos de la de modernización aseguraban donde una mayor calidad de vida podría alcanzarse mediante la urbanización, vemos que la combinación de una mala planeación del desarrollo urbano y una falta de políticas de reducción de riesgos de desastres garantizan orbes donde se acumulan problemas sociales y económicos así como la exposición potencial a riesgos de desastres naturales y humanos.

Desafortunadamente, al igual que muchos otros países en desarrollo, México ha sido afectado más fuertemente por los efectos del cambio climático a comparación de los países desarrollados, en especial, en las crecientes zonas metropolitanas del país así como en las comunidades rurales.

Las organizaciones internacionales de desarrollo (El Banco Mundial, las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Cruz Roja), alertan de los potenciales riesgos de la rápida urbanización, y en especial, cuando no se gestiona adecuadamente el desarrollo urbano y no se integra una política de reducción de riesgos de desastres, RRD.

Un crecimiento metropolitano mal manejado donde se excluye la planeación multisectorial -el sector privado, el análisis del impacto ambiental, los grupos de las organizaciones de la sociedad civil, los académicos, los grupos vulnerables y sus necesidades- genera gobiernos locales con capacidades reducidas, vulnerables y muy poco resilientes para resistir y recuperarse de los posibles daños de los desastres naturales relacionados con el cambio climático.

Lo mencionado, aunado al aumento de los índices de desigualdad del ingreso en México, el aumento de los efectos naturales tanto catastróficos (huracanes, terremotos y tormentas), y cada vez más, los efectos subcatastróficos de menor escala (inundaciones y desertificación) están afectando de manera desproporcionada a los pobres, las mujeres, los enfermos y generando mayor exclusión social.

En este contexto recordemos que “un país resiliente es aquel en el que las autoridades y la población comprenden sus amenazas y crean bases de información compartida sobre las pérdidas asociadas a la ocurrencia de desastres, las amenazas y riesgos, sobre quién está expuesto y quién es vulnerable. La ciudadanía está empoderada para participar, decidir y planificar su ciudad conjuntamente con las autoridades; y valoran el conocimiento, las capacidades, los recursos autóctonos y toman medidas para anticiparse a los desastres y mitigar su impacto, mediante el uso de tecnologías de monitoreo y alerta temprana para proteger la infraestructura, los activos y los integrantes de una comunidad. Así las sociedad se anticipa y mediante la pvencción de desastres protege sus bienes materiales, patrimonio cultural y riqueza medioambiental y económica de la sociedad”.<sup>7</sup>

De forma específica, la resiliencia urbana es parte de un proceso más amplio de trabajo de desarrollo en la RRD, éste se refiere a la “la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible. La resiliencia frente a las crisis no sólo contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes (como pérdidas humanas y bienes materiales), sino la capacidad de volver rápidamente a la situación estable anterior. Mientras que las típicas medidas de reducción de riesgos tienden a concentrarse en una amenaza específica y dejan de lado la vulnerabilidad frente a otro tipo de peligros,

la resiliencia adopta un enfoque frente a amenazas múltiples, considerando la capacidad de recuperación frente a todo tipo de peligros plausibles.<sup>8</sup>

Una comunidad resiliente, es capaz de minimizar las pérdidas físicas y materiales derivadas de fenómenos meteorológicos extremos, terremotos y otras amenazas naturales o inducidas por el hombre, es capaz de responder, implantar estrategias inmediatas de recuperación y restaurar rápidamente los servicios básicos necesarios para reanudar la actividad social, institucional y económica tras un desastre.

En los últimos 20 años, los desastres naturales han afectado a 4.4 billones de personas y han generado pérdidas globales de 2 billones de dólares americanos, donde han perdido la vida 1.3 millones de personas, tanto en países desarrollados como en los de vías de desarrollo.<sup>9</sup>

Ante este escenario, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, han optado por incluir dentro de sus prioridades políticas, la reducción de riesgo de desastres. Entendemos por esto, al conjunto de políticas públicas que tienen como objetivo primordial prevenir el impacto y los daños causados por desastres naturales. La reducción de riesgo incluye distintos aspectos como la gestión, mitigación y la preparación para catástrofes.

En términos prácticos, RRD “es el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante: esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.”<sup>10</sup>

La adopción de RRD como una política pública y la integración de los conceptos y prácticas de la resiliencia en la planificación urbana tiene por objeto aumentar la preparación ante la vulnerabilidad de posibles desastres naturales y antropogénicos de una ciudad. Una ciudad preparada en materia de resiliencia se puede definir como: “el conjunto conocimientos y las capacidades que desarrollan las autoridades, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva a los impactos de los eventos o las condiciones probables o inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza”.<sup>11</sup>

De los argumentos vertidos con anterioridad y de acuerdo con la jerarquía normativa que se desprende del artículo 133 constitucional, resulta necesario establecer en la Carta Magna los ejes rectores para que las leyes federales y estatales, así como los programas y políticas públicas que realice el ejecutivo federal y los gobiernos locales cumplan con las características de seguridad, inclusión y resiliencia en materia de asentamientos humanos.

Para México la falta de una mayor y mejor coordinación nacional y la integración de la RRD en el diseño urbano siguen impidiendo reducir su vulnerabilidad. El Índice de Evaluación de los Riesgos Urbanos de 2014, realizado por la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y el Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana, clasificó a México en el lugar 91 de 171 de los países más vulnerables.

En términos económicos directos, México muestra pérdidas en promedio anual, sólo por inundaciones, por más de 870 millones de dólares. De 1990 a 2014, México informó un conjunto de pérdidas económicas causadas por desastres naturales como terremotos, incendios forestales y heladas; sin embargo, los mayores daños económicos (85 por ciento) se dieron por los fenómenos de eventos hidro-meteorológicos (sequías, riadas, inundaciones, deslizamientos de tierra y lluvias). Claramente, estos datos sugieren que México necesita urgentemente planeación y manejo de defensa y gestión del agua.

Por otra parte, y con la información pública disponible, es claro que los asentamientos humanos en las grandes urbes de nuestro país carecen de servicios públicos básicos: en las regiones metropolitanas de México más de 10 por ciento de la población urbana no tiene agua corriente; 25 por ciento carecen de instalaciones de alcantarillado o saneamiento adecuado y más de 60 por ciento no tiene drenajes de aguas pluviales.<sup>12</sup> La urbanización en México continúa exponiendo la incapacidad gubernamental para hacer frente a diversos temas de gestión del agua y servicios públicos.

En la escala mundial, durante la última década, los desastres naturales han perjudicado a más de 220 millones de personas y causado daños económicos por 100 millones de dólares anuales. La cantidad de personas afectadas por catástrofes desde 1992 llega a 4.400 millones (equivalente a 64 por ciento de la población mundial), y el daño económico es de unos 2 billones de dólares (equivalente 25 años del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo).

Las ciudades golpeadas por los megadesastres, como Kobe o Nueva Orleans, pueden tardar más de una década en recuperarse y volver a su estado previo al desastre. Las crisis crónicas y recurrentes, como es el caso de las sequías, requieren de un abordaje de las causas más que responder a las consecuencias.

Los desastres provocados por el ser humano, como los conflictos y las catástrofes tecnológicas, también pueden socavar los beneficios del desarrollo de los países y ciudades. La cantidad de personas en riesgo aumenta significativamente, pues la rápida urbanización genera asentamientos informales descontrolados y densamente poblados en áreas propensas a amenazas.

La falta de capacidad de las ciudades y gobiernos locales para regular normas de construcción y el uso del suelo exagera los riesgos de los que viven en condiciones vulnerables. Los gobiernos locales son el nivel más cercano a los ciudadanos y juegan un papel fundamental en proveer infraestructura y servicios

cruciales para proteger vidas y bienes durante la respuesta a la crisis. En resumen, las ciudades y gobiernos locales deben incrementar su capacidad para reducir daños y el periodo de recuperación de cualquier desastre potencial.<sup>13</sup>

Es importante puntualizar que el gobierno federal encabezado por el licenciado Enrique Peña Nieto, desde el inicio de su gestión ha impulsado la atención de daños que provocan los desastres naturales; siendo algunas de sus acciones: la emisión de declaratorias de desastres para acceder a los recursos del Fondo de Desastres Naturales, Fonden, sin embargo, estas acciones son a posteriori, siendo de imperiosa necesidad adecuar el marco normativo vigente y los programas y políticas públicas en materia de prevención.

Otro aspecto que se debe considerar es el uso y destino de los recursos federales para la prevención, atención y reconstrucción de las zonas afectadas por los desastres naturales y antropogénicos; de conformidad con la información pública disponible, en los tres primeros años del actual gobierno se ejercieron 38 mil 506.4 millones de pesos en recursos del Fondo de Desastres Naturales, en contraste, sólo se invirtieron en acciones de prevención vía el Fondo para la prevención de Desastres Naturales 411.0 millones de pesos, es decir, 1.1 por ciento con respecto a lo erogado en acción vía Fonden.

De lo anterior, queda de manifiesto que la mayor parte de la inversión realizada por parte del gobierno federal se destina a acciones de atención a emergencias provocada por los desastres naturales y no a la prevención; gasto que debe ser considerado como inversión y ahorro y no como pérdidas. De acuerdo a datos estimados por de la (UNISDR, por sus siglas en inglés), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Banco Mundial,<sup>14</sup> por cada dólar invertido en la planeación de ciudades bajo el esquema Reducción de Riesgos de Desastres, el retorno de inversión es aproximado de 4 a 5 dólares en gastos de reconstrucción y pérdidas económicas del sector productivo y de la sociedad en general.

Esta iniciativa no busca más que apoyar y abonar a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en su objetivo 1.6 “Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano”, y a la línea de acción “Impulsar la Gestión Integral de Riesgos como una política integral en los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores privado y social”, y cumplimentar las obligaciones adquiridas por México en el ámbito internacional.

En este orden de ideas, es importante mencionar que nuestro país, miembro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (artículo 11).

Por otra parte, en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón), los países miembros de la ONU, establecieron una serie de acciones pautados para cumplimentar los retos del desarrollo sostenible, entre los que destacan:

A. Aprobar un Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 conciso, específico, preparado con visión de futuro y orientado a la acción.

B. Concluir la evaluación y el examen de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres;

C. Examinar la experiencia adquirida mediante las estrategias, instituciones y planes regionales y nacionales para la reducción de riesgo de desastres y sus recomendaciones, así como los acuerdos regionales pertinentes para la aplicación del Marco de Acción de Hyogo;

D. Determinar las modalidades de cooperación basada en los compromisos para la aplicación de un Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015;

E. Determinar las modalidades para el examen periódico de la aplicación de un Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015.

Durante la Conferencia Mundial, los Estados participantes también reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante éstos; con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y de integrar como corresponda, los planes, los programas y los presupuestos a todos los niveles y examinar ambas cuestiones en los marcos pertinentes.<sup>15</sup>

De los argumentos vertidos con anterioridad y de acuerdo con la jerarquía normativa que se desprende del artículo 133 constitucional, resulta necesario establecer en la Carta Magna los ejes rectores para que las leyes federales y estatales, así como los programas y políticas públicas que realice el ejecutivo cumplan con las características de seguridad, inclusión y resiliencia en materia de asentamientos humanos

En este orden de ideas, y atendiendo los compromisos internacionales que México ha asumido, y sobre todo, a la necesidad y el reclamo de 130 millones de mexicanos de garantizarles que vivan en un país seguro, con capacidad de respuesta ante la presencia de desastres naturales o de aquellos que son consecuencia directa de la actividad agroindustrial del hombre, con la finalidad de reducir pérdidas monetarias tanto de las economías de la nación como del patrimonio de las familias y sobre todo salvaguardar el bien más preciado que tienen



los seres humanos, y que se usa como base para ejercer uno de los primordiales derechos humanos: la vida; pscnto ante esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

#### Decreto

Único. Por el que se reforman los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Los asentamientos humanos en México serán inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. La ley establecerá los lineamientos para su ordenación y regulación.

Artículo 27. ...

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular bajo aspectos resilientes, la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para prevenir y reducir los riesgos ante posibles desastres naturales provocados por los efectos del cambio climático, preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades.

#### Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2017.

Segundo. Las acciones que se emprendan serán financiadas con los recursos de los programas y fondos asignados en los ramos existentes, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda.

#### Notas

1 Azuela de la Cueva Antonio, Cancino Miguel Ángel, Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3052/9.pdf>

2 Emily McClung de Tapia, Guillermo Acosta Ochoa, Alejandro Terrazas Mata, Abril Cid Salinas, Nuestra huella en el planeta. La historia humana del origen a nuestros días. Editores Siglo Veintiuno.

3 The World Bank. "World Development Indicators: Urbanization." <http://wdi.worldbank.org/table/3.12>. Urban population refers to people living in urban areas as defined by national statistical offices. The indicator is calculated using World Bank population estimates and urban ratios from the United Nations World Urbanization Prospects.

4 Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo, Centros de Noticias ONU; 10 de julio de 2014, Nueva York.

<http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

5 The World Bank. "About the Data: 3.12 Urbanization - World Development Indicators: Urbanization."

<http://wdi.worldbank.org/table/3.12>.

6 Seymour Martin Lipset, Political Man: The Social Bases of Politics. (Doubleday Publishings: New York, 1963), página. 41.

7 UNISDR, "Como desarrollar ciudades más resilientes: Un Manual para líderes de los gobiernos locales." March, 2012. Página 10.

8 Resiliencia, ONU Habitat disponible en: [es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/](http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/)

9 United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction, papers.

10 UNISDR, “2009: Terminología sobre la Reducción de los Riesgos de Desastres,” United Nations, 2009. [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf) Pg. 27.

11 UNISDR, “2009: Terminología sobre la Reducción de los Riesgos de Desastres,” United Nations, 2009. [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf) Pg. 24.

12 Unhabitat. “Urban Poverty Reduction-México.”

<http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=7417&cat id=156&typeid=13>

13 Ibíd. 8

14 <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/05/10/in-mexico-forests-deliver-for-jobs-and-climate-commitments>

15 Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, 18 de marzo de 2015. [http://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

Dado en la sede de la Comisión Permanente, a 8 de junio de 2016.

Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2016.)

Que reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Mirza Flores Gómez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 8 de junio de 2016

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 77 numerales I y II del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### Exposición de Motivos

“La reducción del riesgo de desastres y el aumento de la capacidad de respuesta a los peligros naturales en diferentes sectores del desarrollo pueden tener efectos multiplicadores y acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.”

Ban Ki-moon, secretario general de las Naciones Unidas

El surgimiento de las ciudades se lleva a cabo como un proceso de transición de comunidades sedentarias a pueblos y finalmente, centros urbanos, cuyo catalizador fue la revolución industrial. Las ciudades se caracterizan por la concentración de población, demanda de energía y materia prima, que han provocado la sobreexplotación de recursos fuera de las ciudades y las incidencias de fenómenos de contaminación.

A nivel mundial, la urbanización es un fenómeno social con consecuencias de largo alcance. En la actualidad, de acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas, ONU1 , la población urbana representa 54 por ciento, y se espera que para 2050 dicho porcentaje llegue a 66 por ciento.

De acuerdo con datos similares del Banco Mundial2 , hace cien años, 2 de cada 10 personas vivían en zonas urbanas, pero en 1990, menos del 40 por ciento de la población mundial vivía en una ciudad. A principios de la década de 2010, aproximadamente la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas. De acuerdo con las proyecciones del Banco Mundial y de las Naciones Unidas, en 2030, 6 de cada 10 personas vivirán en una ciudad, y en 2050, esta proporción aumentará a 7 de cada 10 personas.

“El proceso de urbanización en México, durante el siglo XX, se atribuye al crecimiento económico ligado a la industrialización y su inherente crecimiento poblacional; la población urbana aumento 58 veces: de 1.4 millones de personas en 1900 a 81 millones en 2010, de esta manera la proporción de las ciudades respecto a la población total paso del 10 por ciento a 72 por ciento, en 110 años.

Así, el número de centros urbanos creció 11 veces y la población urbana aumentó casi 46 veces, lo cual dio lugar a un fenómeno nacional de metropolización. En 1900 existían 33 ciudades de más de 15 mil habitantes, y durante 110 años este número aumento en gran dimensión, a 384 ciudades.”<sup>3</sup>

De acuerdo con los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial<sup>4</sup> , los cuales arrojan datos más actualizados, se ha demostrado un aumento constante de las tasas de población urbana en México. Mientras que en 1990 poco más de 61 millones de ciudadanos mexicanos vivían en las ciudades y centros urbanos, ese número aumentó a más de 99 millones en 2014, lo que corresponde a un crecimiento de 8 por ciento en menos de 25 años.

Con estos datos es claro afirmar, que el fenómeno de la urbanización de la población mundial va en aumento; en la actualidad más de la mitad de la humanidad por primera vez vive en las ciudades, cifra que sigue creciendo.

La aparición de las grandes urbes inevitablemente trae problemas en las áreas de la planificación, el transporte público, las economías locales y nacionales, la infraestructura, los mercados de trabajo formal e informal, el acceso a la educación, y seguridad alimentaria, agua potable y calidad del aire y medio ambiente en general. El rápido crecimiento urbano amplía la brecha de la desigualdad económica y exacerba la pobreza urbana y los problemas sociales que esto conlleva.

Visiblemente, las ciudades son sistemas dependientes de energía y materiales de otros territorios. Las ciudades se apropian de las reservas ecológicas para obtener recursos y exportar sus residuos. Esa apropiación se logra a través del comercio regional e internacional, así como el aprovechamiento de los ciclos biogeoquímicos (por ejemplo, el del carbono, las ciudades emiten localmente el Gas de Efecto Invernadero, que contribuye al cambio climático a escala global). Así mientras más grandes y acaudaladas sean las ciudades, la solicitud de superficie territorial para cubrir sus demandas y asimilar sus desechos tiende a ser mayor, es decir su huella ecológica aumenta. Consecuentemente, medir y disminuir la huella ecológica de las zonas urbanas es uno de los grandes retos actuales en aras de lograr la sostenibilidad de nuestro entorno.

Para México, la urbanización es y seguirá siendo uno de los principales retos del desarrollo, en especial el orientar la urbanización de manera sostenible y garantizando la mayor seguridad humana.

Por ello y bajo los actuales retos de urbanización, es que se vuelven indispensables para México el diseño de políticas públicas urbanas resilientes.

En este sentido, el objetivo de la presente iniciativa es garantizar a todas y todos los mexicanos el derecho de vivir en un país resiliente. El espíritu de esta iniciativa surge como una preocupación y forma de acción ante los efectos del cambio climático; la vulnerabilidad de las ciudades frente a los desastres naturales y las pérdidas humanas, económicas y de infraestructura que ocasionan tienen un impacto más que significativo para el desarrollo del país. La resiliencia y la reducción de riesgos de desastres deben ser un tema prioritario en las agendas de los gobiernos y los parlamentos.

La resiliencia alude a la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible. La resiliencia frente a las crisis no sólo contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes (como pérdidas humanas y bienes materiales), sino la capacidad de volver rápidamente a la situación estable anterior. Mientras que las típicas medidas de reducción de riesgos tienden a concentrarse en una amenaza específica y dejan de lado la vulnerabilidad frente a otro tipo de peligros, la resiliencia adopta un enfoque frente a amenazas múltiples, considerando la capacidad de recuperación frente a todo tipo de peligros plausibles.<sup>5</sup>

Un país sin un programa de prevención de desastres ocasionados por los efectos naturales y el cambio climático, es un país en el que los mismos son subestimados, convirtiéndolos en riesgos latentes.

Por otro lado, una población que reside en viviendas y zonas que cuentan con servicios e infraestructura adecuados, que cumplen con códigos de construcción razonables y en la que no existen asentamientos informales ubicados en zonas de riesgo; además se encuentran protegidos por un sistema nacional de coordinación, prevención y manejo de riesgos, claramente cuentan con un gobierno incluyente, competente y responsable.

Bajo las condiciones climáticas actuales, las responsabilidades primordiales de los gobiernos son velar por una urbanización sostenible y resiliente, por ello es necesario reorientar las políticas públicas y los recursos precisos para desarrollar capacidades a fin de asegurar la gestión y la organización de las comunidades antes, durante y después de una amenaza natural.

“Un país resiliente es aquel en el que las autoridades y la población comprenden sus amenazas y crean bases de información compartida sobre las pérdidas asociadas a la ocurrencia de desastres, las amenazas y riesgos, sobre quién está expuesto y quién es vulnerable. La ciudadanía está empoderada para participar, decidir y planificar su ciudad conjuntamente con las autoridades; y valoran el conocimiento, las capacidades, los recursos autóctonos y toman medidas para anticiparse a los desastres y mitigar su impacto, mediante el uso de tecnologías de monitoreo y alerta temprana para proteger la infraestructura, los activos y los



integrantes de una comunidad. Así las sociedad se anticipa y mediante la prevención de desastres protege sus bienes materiales, patrimonio cultural y riqueza medioambiental y económica de la sociedad”.<sup>6</sup>

Una comunidad resiliente es capaz de minimizar las pérdidas físicas y materiales derivadas de fenómenos meteorológicos extremos, terremotos u otras amenazas naturales o inducidas por el hombre, es capaz de responder, implementar estrategias inmediatas de recuperación y restaurar rápidamente los servicios básicos necesarios para reanudar la actividad social, institucional y económica tras un desastre.

Cabe mencionar que la reducción del riesgo de desastres, RRD, no solo tiene como objeto generar sociedades más resilientes frente a catástrofes mayúsculos sino también a fenómenos sub-catastróficos como lo son las inundaciones en las ciudades debido a los temporales de lluvia o a la desertificación, fenómenos que equivalen a las mayores pérdidas económicas para el sector privado, los gobiernos y los individuos.

En los últimos 20 años, los desastres naturales han afectado a 4.4 billones de personas y han generado pérdidas globales de 2 billones de dólares americanos, donde han perdido la vida 1.3 millones de personas, tanto en países desarrollados como en los de vías de desarrollo<sup>7</sup>

Ante este escenario, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, han optado por incluir dentro de sus prioridades políticas la reducción de riesgo de desastres, RRD. Entendemos por esto, al conjunto de políticas públicas que tienen como objetivo primordial prevenir el impacto y los daños causados por desastres naturales. La reducción de riesgo incluye distintos aspectos como la gestión, mitigación y la preparación para catástrofes.

En términos prácticos, la RRD es el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante: esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis ya la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

La adopción de la RRD como una política pública y la integración de los conceptos y prácticas de la resiliencia en la planificación urbana tiene por objeto aumentar la preparación de una ciudad. Una ciudad preparada se puede definir como: el conjunto conocimientos y las capacidades que desarrollan las autoridades, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva a los impactos de los eventos o las condiciones probables o inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza<sup>8</sup> .

Una sociedad con un nivel alto de preparación frente a los desastres, permite aumentar la capacidad de los centros urbanos para mitigar los efectos adversos de los choques y los factores de estrés producidos por los desastres naturales y artificiales. Mitigación implica la disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres a fines.

Las altas tasas de urbanización y la infinidad de problemas socioeconómicos que este fenómeno conlleva le imponen a las autoridades mayores retos y más demandas para la solución de las distintas problemáticas. Sin embargo, la RRD ha demostrado no ser sólo una metodología diseñada para proteger los centros urbanos de desastres naturales, de hecho es parte efectiva de una estrategia de desarrollo nacional más amplia e integral que va más allá de los principios básicos de la planificación y urbanización. La RRD es parte de una red más amplia de estrategias de desarrollo.

Las políticas de RRD deben ser entendidas como uno de los tres pilares de las prácticas actuales de desarrollo que han sido adoptadas por las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y muchos gobiernos nacionales.

1. Reducción de los riesgos de desastres
2. Desarrollo sostenible, DS
3. Adaptación al cambio climático, ACC

Estas tres variables (políticas públicas), cuando se conceptualiza e implementan adecuadamente, crea una correlación de auto-refuerzo para sus efectos, con lo que cada uno refuerza el trabajo y el éxito de los demás.

Dicho de otra manera, las inversiones en proyectos de desarrollo usualmente no son sostenibles generando un impacto en el medio ambiente y se pierden con facilidad durante y después de los desastres naturales sobre todo cuando carecen de planificación resiliente. Por otro lado, la RRD se vuelve más eficiente y benéfica en términos multisectoriales, cuando incluye aspectos de la ACC y protege, y se nutre a la vez del, DS. De esta manera las sociedades obtienen beneficios enormes de desarrollo a través de esta relación simbiótica y con impactos transversales.

La RRD comenzó a integrarse en los marcos de desarrollo y estrategias de las Naciones Unidas con el Marco de Acción de Hyogo, MAH, un acuerdo internacional de 10 años que fue adoptado en 2005 en Japón por los estados miembros de la ONU. El cual primordialmente pretendía “hacer la reducción del riesgo de desastres una prioridad” de manera “transversal en el contexto del desarrollo sostenible y, por tanto, un elemento importante para la logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente”. Inspirado por el tsunami de la Costa del Pacífico de 2004, MAH fue el primer plan global de éxito para coordinar los esfuerzos internacionales y nacionales en la RRD mediante el

reconocimiento de la vinculación entre la preparación y la prevención hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, (2000- 2015).

La Organización de las Naciones Unidas subrayó su nuevo enfoque en la RRD iniciando oficialmente la agenda post-2015 para el desarrollo desde marzo de 2015, con la tercera Conferencia mundial para la reducción del riesgo de desastres en Sendai, Japón. Más de 130 jefes de Estado, ministros, delegaciones diplomáticas, la ayuda humanitaria internacional y las organizaciones de la sociedad civil asistieron a la Conferencia mundial en reducción de riesgos de desastres, WCDRR (por sus siglas en inglés), declarando su determinación de “mejorar los esfuerzos para fortalecer la reducción del riesgo de desastres para reducir las pérdidas de vidas y bienes económicos de las naciones.”<sup>9</sup>

Las negociaciones de la WCDRR resultaron en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres. Este documento guía sustituye a su predecesor, el Marco de Acción de Hyogo, que sirvió de marco para las acciones de la RRD desde 2005 hasta 2015. Dos objetivos de desarrollo del milenio hablan de RRD:

- Objetivo 9: Industria, innovación, infraestructura. La construcción de infraestructura resiliente, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación;
- Objetivo 11: Las ciudades y comunidades sostenibles - Convertir las ciudades incluyentes, seguras, resilientes y sostenibles.”<sup>10</sup>

Otros Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, se apoyan indirectamente a través de la inclusión de las políticas de RRD más duraderos. Tal es el caso de la reducción de la pobreza, reducción de la violencia de género, evitar los desplazamientos humanos, combate y adaptación al cambio climático, etc. Es por ello que se dice que el impacto de una buena política de la RRD tiene efectos transversales y multisectoriales.

Por otra parte, en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón), los países miembros de la ONU, establecieron una serie de acciones pautadas para cumplimentar los retos del desarrollo sostenible, entre los que destacan:

- a) Aprobar un marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 conciso, específico, preparado con visión de futuro y orientado a la acción;
- b) Concluir la evaluación y el examen de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres;

c) Examinar la experiencia adquirida mediante las estrategias, instituciones y planes regionales y nacionales para la reducción de riesgo de desastres y sus recomendaciones, así como los acuerdos regionales pertinentes para la aplicación del Marco de Acción de Hyogo;

d) Determinar las modalidades de cooperación basada en los compromisos para la aplicación de un Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015;

e) Determinar las modalidades para el examen periódico de la aplicación de un Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015.

Durante la Conferencia Mundial, los Estados participantes también reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los mismos; con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y de integrar como corresponda, los planes, los programas y los presupuestos a todos los niveles y examinar ambas cuestiones en los marcos pertinentes.<sup>11</sup>

En esta inteligencia, un aspecto fundamental de esta iniciativa es el de la protección de los recursos económicos tanto públicos como privados. Si bien México ha reducido en gran medida las pérdidas humanas a través del Sistema Nacional de Protección Civil, Sinaproc, el país sigue sufriendo daños económicos con una regularidad asombrosa y sin una política de estado clara y capaz de frenar las pérdidas sociales, gubernamentales y del sector económico privado.

De 2005 a 2013, las pérdidas económicas combinadas en México fueron más de 3.8 mil millones de dólares<sup>12</sup>. La mayor parte de esas pérdidas se dieron en los centros urbanos, donde se han afectado infraestructura clave, como escuelas, carreteras, puentes y hospitales<sup>13</sup>. Todo lo anterior sin medir el impacto del sector laboral, del sector de servicios secundarios. Dado que se proyectan mayores niveles de urbanización, este tipo de pérdidas seguirá en aumento si México no comienza a transformar sus comunidades y ciudades a unas más resilientes y sostenibles.

Los desastres ponen en peligro la seguridad alimentaria de la población más desprotegida a nivel mundial. La reducción del riesgo de desastres es vital para asegurar uno de los derechos y libertades más fundamentales del hombre, por ejemplo, el derecho a la alimentación. A menos que empecemos a utilizar políticas de reducción de desastres en la adaptación al cambio climático, a gestionar el crecimiento de manera responsable y a detener la degradación ambiental, los desastres seguirán amenazando más vidas y medios de sustento que nunca.

Para la economía de una nación es catastrófico el continuamente registrar pérdidas económicas en infraestructura, en bienes de la población y en el sector económico formal. Otro elemento que genera pérdidas sustanciales en el presupuesto y una opacidad en el gasto de los recursos es el uso de los fondos

para recuperación o fondos para desastres, esto significa el tener en casa un barril sin fondo con demandas de recursos económicos enormes y continuos condenando a las finanzas gubernamentales a un espiral de inversión en la reconstrucción sin fin y a un empobrecimiento del país.

“México, geográficamente y debido a su acelerado proceso de urbanización es altamente vulnerable y susceptible a terremotos, huracanes, inundaciones, tornados y sequías. Sólo cuatro eventos hidro-meteorológicos representan aproximadamente 67 por ciento de las pérdidas económicas: riadas, deslizamientos, inundaciones y la lluvia.”<sup>14</sup>

Por otro lado, existen ya ejemplos en el mundo donde ha quedado demostrado que una RRD integrada con DS y ACC, el uso de tecnología avanzada para el manejo del agua, creación estratégica de espacios verdes y la gestión de las defensas naturales, utilizadas de manera combinada han podido mitigar las pérdidas hidrológicas y apoyar la adaptación al cambio climático.

En este contexto, México cuenta desde el 2012 con la Ley General de Protección Civil que tiene por objeto el de introducir en la política pública el concepto de gestión integral de riesgos, en dicho ordenamiento se estableció la obligación de crear un Atlas Nacional de Riesgos como el instrumento para consolidar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de las instancias participantes del Sistema Nacional de Protección Civil para pver y pvenir los desastres, sin ningún resultado notorio y con los alcances necesarios, como lo demuestra la información disponible hasta hoy.<sup>15</sup>

La falta de coordinación nacional para la resiliencia y la RRD integrada en todos los niveles del gobierno mexicano genera un conjunto paralelo de riesgos además de los que la naturaleza genera<sup>16</sup> . Esta falta de agenda gubernamental resulta incomprensible teniendo en cuenta el compromiso global de México, a través de la Coordinación Nacional de Protección Civil, la cual representó a México en la WCDRR en Sendai, expresando el apoyo del gobierno al nuevo marco<sup>17</sup> .

Resulta paradójico que a pesar de las crecientes pérdidas económicas por desastres naturales tanto catastróficos, como subcatastróficos y las notables limitaciones presupuestales de nuestro país, las instituciones del Estado mexicano, en todos los niveles, aún no han reconocido plenamente la necesidad de adoptar, integrar e implementar la RRD.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, en el informe de 2013 destacó críticamente la necesidad imperiosa de México de detener las pérdidas económicas y de actualizar su Sistema Nacional de Protección Civil con el fin de cambiar el enfoque hacia el fortalecimiento de capacidades para la prevención de desastres y la reducción de la vulnerabilidad. Esto, con el fin de contribuir al crecimiento económico sostenido, ya que las últimas pérdidas económicas han sido en gran parte debido a los huracanes y eventos relacionados con las inundaciones<sup>18</sup> .

Más allá de la sugerencia de la OCDE de cambiar el rumbo de las políticas mexicanas en el tema de la resiliencia, como ya lo mencionamos, México es estado firmante del Marco de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible por lo tanto desde nivel municipal hasta el de la federación debemos de tener en marcha ya políticas públicas orientadas a coordinar e implementar RRD en conjunto con ODS y ACC. Es imperante que el Estado mexicano presente avances en sus compromisos frente a sus invitados de la plataforma mundial de la ONU en la RRD, ya que nuestro país será anfitrión de dicha cumbre en mayo de 2017 en Cancún. Esta es sin duda una oportunidad invaluable para demostrar que México está tomando medidas activas hacia la implantación a nivel local y federal de largo alcance para fortalecer las capacidades, proteger a sus ciudadanos, la economía nacional y su lucha contra el cambio climático.

Es importante puntualizar que el gobierno federal mediante la atención de daños que provocan los desastres naturales sigue atendiendo a una política reactiva y asistencial (a posteriori), siendo de imperiosa necesidad adecuar el marco normativo vigente y los programas y políticas públicas en materia de prevención.

Otro aspecto que se debe considerar es el uso y destino de los recursos federales para la prevención, atención y reconstrucción de las zonas afectadas por los desastres naturales y antropogénicos; de conformidad con la información pública disponible, en los tres primeros años del actual gobierno se ejercieron 38 mil 506.4 millones de pesos en recursos del Fondo de Desastres Naturales, Fonden, en contraste, sólo se invirtieron en acciones de prevención vía el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales 411.0 millones de pesos, es decir, 1.1 por ciento con respecto a lo erogado en acción vía Fonden.

De lo anterior, queda de manifiesto que la mayor parte de la inversión realizada por parte del gobierno federal se destina a acciones de atención a emergencias provocada por los desastres naturales y no a la prevención; gasto que debe ser considerado como inversión y ahorro y no como pérdidas. De acuerdo a datos estimados por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, (UNISDR por sus siglas en inglés), y el Banco mundial, por cada 1 dólar americano invertidos en la planeación de ciudades bajo el esquema reducción de riesgos de desastres, el retorno de inversión es aproximado de 4 a 5 dólares en gastos de reconstrucción y pérdidas económicas del sector productivo y de la sociedad en general.<sup>19</sup>

Por lo expuesto, esta iniciativa no busca más que apoyar y abonar a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en su objetivo 1.6. “Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano”, y a la línea de acción “Impulsar la gestión integral de riesgos como una política integral en los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores privado y social”.

Considero que la Carta Magna debe incluir el concepto resiliencia, con el fin de reflejar nuestro compromiso tanto con los ciudadanos de nuestro país, el



desarrollo sostenible y responsable de nuestra nación, la protección a los bienes económicos y a el compromiso con la adaptación y combate al cambio climático.

México no sólo debe de prever las amenazas que ponen en riesgo a la población cuando suceden los desastres, sino que debemos construir el camino hacia una plataforma de prevención y disminución de las pérdidas económicas y materiales como consecuencia de los cada vez más constantes fenómenos de la naturaleza, derivados del acelerado ritmo del cambio climático de nuestro planeta.

Soy una convencida que es tiempo que la reducción de riesgos de desastres sea parte fundamental del desarrollo sostenible de nuestra nación, donde no se escatime las acciones inmediatas de prevención, recuperación y restauración inmediata de los servicios básicos necesarios para reanudar la actividad social, institucional y económica de nuestra sociedad tras un desastre.

Ante estos restos y atendiendo los compromisos internacionales que México ha asumido, pero sobre todo, ante la necesidad y el reclamo de 130 millones de mexicanos que necesitan del Estado las garantías necesarias para vivir en un país seguro, con capacidad de respuesta ante la presencia de desastres naturales o de aquellos que son consecuencia directa de la actividad agroindustrial del hombre, con la finalidad de reducir pérdidas monetarias tanto de las economías de la nación como del patrimonio de las familias y sobre todo salvaguardar el bien máspreciado que tienen los seres humanos, y que se usa como base para ejercer uno de los primordiales derechos humanos: la vida; presento ante esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Por el que se reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, sustentable y resiliente, fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2017.

Segundo. Las acciones que se emprendan serán financiadas con los recursos de los programas y fondos asignados en los ramos existentes, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda.

#### Notas

1 Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo, Centros de Noticias ONU; 10 de julio de 2014, Nueva York,

<http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

2 The World Bank. "About the Data: 3.12 Urbanization-World Development Indicators: Urbanization." <http://wdi.worldbank.org/table/3.12>.

3 Emily McClung de Tapia, Guillermo Acosta Ochoa, Alejandro Terrazas Mata, Abril Cid Salinas, Nuestra huella en el Planeta.- la historia humana del origen a nuestros días.-Editores Siglo Veintiuno

4 The World Bank. "World Development Indicators: Urbanization." <http://wdi.worldbank.org/table/3.12>. Urban population refers to people living in urban areas as defined by national statistical offices. The indicator is calculated using World Bank population estimates and urban ratios from the United Nations World Urbanization Prospects .

5 Resiliencia ONU Habitat disponible en: [es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/](http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/)

6 UNISDR, "Como desarrollar ciudades más resilientes: Un manual para líderes de los gobiernos locales." Marzo de 2012. Página 10.

7 United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction, papers.

8 UNISDR, "2009: Terminología sobre la Reducción de los Riesgos de Desastres," United Nations, 2009. [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf) Pg, 24.

9 United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction, "The Sendai Declaration." March, 2015.

[http://www.unisdr.org/files/43300\\_sendaideclaration.pdf](http://www.unisdr.org/files/43300_sendaideclaration.pdf)

10 Ídem

11 Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, 18 de marzo de 2015.

[http://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.p df](http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

12 “Mexico: Disaster and Risk Profile: Basic Country Statistics and Indicators (2014).”

<http://www.pventionweb.net/countries/mex/data/>

13 Maita Fernández-Armesto and Gemma Noguera, “La resiliencia urbana, clave del futuro de las ciudades: urbes de todo el mundo están iniciando su camino para proteger a sus habitantes, sus bienes y el mantenimiento de la funcionalidad ante posibles crisis,” El País, 22 de mayo de 2015. [http://elpais.com/elpais/2015/05/21/planeta\\_futuro/1432231832\\_145438.ht ml](http://elpais.com/elpais/2015/05/21/planeta_futuro/1432231832_145438.ht ml)

14 Damian Carrington, “March temperatures smashes 100-year global record,” The Guardian. 15 April 2016. [http://www.theguardian.com/environment/2016/apr/15/march-temperature-sm ashes-100-year-global-record?CMP=Share\\_iOSApp\\_Other](http://www.theguardian.com/environment/2016/apr/15/march-temperature-sm ashes-100-year-global-record?CMP=Share_iOSApp_Other).

15 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). “Mexico: Review of the Mexican National Civil Protection System,” OECD, 2013

16 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). “Mexico: Review of the Mexican National Civil Protection System,” OECD, 2013

17 “En este sentido, consideramos que la prevención y reducción del riesgo de desastres es clave del desarrollo para la economía de nuestras comunidades y que por lo tanto debemos seguir invirtiendo en ello.” Luis Felipe Puente coordinador nacional de protección civil, discurso como representante del gobierno mexicano en la WCDRR en Sendai.

18 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). “Mexico: Review of the Mexican National Civil Protection System,” OECD, 2013.

19 The World Bank; In Mexico, forests deliver for jobs and climate commitments, mayo 10, 2016

<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/05/10/in-m exico-forests-deliver-for-jobs-and-climate-commitments>

Dado en el recinto de la Comisión Permanente, a 8 de junio de 2016.

Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2016.)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Norma Rocío Nahle García, en nombre propio y de los diputados Vidal Llerenas Morales y Virgilio Dante Caballero Pedraza, del Grupo Parlamentario de Morena, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 22 de junio de 2016

La suscrita, Norma Rocío Nahle García, en nombre propio y de los diputados Vidal Llerenas Morales y Virgilio Dante Caballero Pedraza, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

A partir del 2 de enero de 2013, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entre otros cambios, se propuso la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, con las modificaciones a los artículos 26, 31, 37, 44 y 50, se transfirieron temporalmente las atribuciones de la Secretaría de Función Pública a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Puesto que en el artículo segundo transitorio de ese decreto se establece que:

Las modificaciones previstas en el presente decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

En el marco de la reforma del Estado, y la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, diversos legisladores presentaron iniciativas mediante las cuales se proponían modificar la forma en que el Ejecutivo federal rendía cuentas. El 25 de noviembre de 2014, diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron una iniciativa mediante la cual proponían

entre otras reformas que la Cámara de Diputados ratifique al titular del órgano responsable del control interno del Ejecutivo federal, a través de una terna que al efecto deberá presentar el presidente de la República.

Esta iniciativa fue dictaminada conjuntamente con las propuestas presentadas por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en las Cámaras de Diputados y Senadores el 4 de noviembre de 2014, asimismo la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó dos iniciativas con fecha 19 de noviembre de 2014, finalmente el 12 de febrero de 2015, los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Así, el 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacando una adición a la fracción II del artículo 76, que dice:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal; del secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. a XIV. ...

Asimismo en los transitorios se facultó al Congreso de la Unión para expedir diversas normas respecto al órgano fiscalizador, como también la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tal y o como se establece en el artículo segundo transitorio:

El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

De lo anterior se puede advertir que el texto vigente de la Carta Magna contiene el mecanismo para ratificar al titular de la Secretaría de Control Interno del Ejecutivo federal a cargo de la Cámara de Senadores.

Cabe destacar, que de acuerdo al octavo transitorio del decreto publicado el 27 de mayo de 2015, se establece:

Octavo. Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que hayan sido nombrados a la fecha de entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de esta Constitución, continuarán como Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa por el tiempo que fueron nombrados.

Los titulares de los órganos a que se refieren las adiciones y reformas que establece el presente decreto en las fracciones VIII del artículo 74 y II del artículo 76, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del mismo, continuarán en su encargo en los términos en los que fueron nombrados.

...

En el mismo sentido, el 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. En los transitorios se define quienes son los “órganos”:

Séptimo. En tanto se integran los órganos constitucionales conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio, continuarán en sus funciones, conforme al marco jurídico vigente a la entrada en vigor del presente decreto, los órganos desconcentrados Comisión Federal de Competencia y Comisión Federal de Telecomunicaciones. Los recursos humanos, financieros y materiales de los órganos desconcentrados referidos pasarán a los órganos constitucionales que se crean por virtud de este decreto.

Los procedimientos iniciados con anterioridad a la integración de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, continuarán su trámite ante estos órganos en términos de la legislación aplicable al momento de su inicio. Las resoluciones que recaigan en estos procedimientos, sólo podrán ser impugnadas en términos de lo dispuesto por el presente decreto mediante juicio de amparo indirecto.

De lo anterior se desprende que, el espíritu del legislador al incluir este conjunto de transitorios fue garantizar que las labores encomendadas a los órganos no se truncarán con la incertidumbre de la ratificación de sus altos funcionarios, en el momento que entrado en vigor la Ley General del Sistema Anticorrupción.



Sin embargo, no se menciona el procedimiento que debe seguir el Titular de la Secretaría de Control Interno del Ejecutivo Federal. Del cual se hace referencia que es la Cámara de Senadores quien ratificará o no la propuesta del Ejecutivo federal.

Si bien, el Congreso de la Unión, como portador de la representación política de la nación, y del pulso político, económico, social del país, debe asumir una participación de mucho mayor relevancia en la definición de la posición general que debe tener nuestro país. La misma Constitución Política establece que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, la fiscalización de la gestión pública del Ejecutivo federal.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XIII. ...

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

XXV. a XXX. ...

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. ...

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

V. a IX. ...

Con el propósito de robustecer este Sistema de Fiscalización, el Grupo Parlamentario de Morena propone que el titular de la Secretaría de Función Pública sea designado por la Cámara de Diputados, la independencia de este órgano de control interno es relevante ya que es la autoridad encargada de sancionar a los servidores públicos que incurrieran en responsabilidad administrativa del Ejecutivo Federal. La designación por parte del Ejecutivo constituye en un área de opacidad en la actuación de las personas adscritas a éste órgano de control, en perjuicio de la legalidad.

Para contar con una Contraloría Interna del Ejecutivo federal que sea objetiva y cuya función se apegue a los más altos estándares de cumplimiento normativo y siguiendo el antecedente jurisdiccional, por el cual la Cámara de Diputados es quien realice la función de nombrar, ratificar y remover a los titulares de las Contralorías Internas de los siete órganos autónomos constitucionales y al titular de la Secretaría de Función Pública.

Esta es la razón por la cual propongo que se otorgue competencia a la Cámara de Diputados para que designe al titular de la Secretaría de Función Pública, siguiendo los parámetros y el diseño que en su momento, a nivel constitucional se establecen para la designación de los Contralores de los Órganos Autónomos Constitucionales.

Con este primer paso, de mayor independencia y autonomía de la Secretaría de la Función Pública se puede fortalecer un marco institucional anticorrupción naciente, que esta autonomía privilegie a través de una mayor transparencia las acciones de supervisión y las sanciones a imponer, que permita combatir eficazmente la corrupción, que con la aplicación de la Ley se desaparezca la impunidad, principal factor que lleva a los funcionarios a cometer actos reprobables como son el tráfico de influencias, contrabando, soborno, peculado, uso privado de bienes públicos, licitaciones públicas concertadas y concesiones pactadas.

La importancia que tiene la Secretaría de la Función Pública en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción, queda de manifiesto en la reforma constitucional del artículo 113, fracción I, publicada el 27 de mayo de 2015:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta

Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

...

Como pilar del Sistema Nacional Anticorrupción, es imperioso que la Secretaría de la Función Pública, entre en funciones en el momento que entre en vigor la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, por ello se propone adicionalmente que el titular de la Secretaría de la Función Pública sea ratificado por el Congreso en cuanto se publique la primera Ley del Sistema Anticorrupción.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que sea la Cámara de Diputados la facultada para designar al titular de la Secretaría de Función Pública

Primero. Se reforman las Fracciones VII del Artículo 74 y II del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a VII. ...

VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación y al titular de la Secretaría de Función Pública, y

IX. ...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. ...

Segundo. Se adiciona al segundo párrafo del artículo octavo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015:

Octavo. ...

Los titulares de los órganos a que se refieren las adiciones y reformas que establece el presente decreto en las fracciones VIII del artículo 74 y II del artículo 76, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del mismo, continuarán en su encargo en los términos en los que fueron nombrado; el titular de la Secretaría de la Función Pública deberá ser ratificado en el momento en que entre en vigor la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción que se refiere el artículo 113 de esta Constitución.

...

Transitorios

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

Dado en la Sede de la Comisión Permanente, a 22 de junio de 2016.

Diputados: Virgilio Dante Caballero Pedraza, Vidal Llerenas Morales, Rocío Nahle García

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.)

Que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del diputado Juan Romero Tenorio, del Grupo Parlamentario de Morena, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 29 de junio de 2016

El suscrito, diputado Juan Romero Tenorio integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 1, los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos incisos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza la atribución de grupos parlamentarios para interponer acción de inconstitucionalidad contra normas o disposiciones de carácter general que contravengan principios, derechos o garantías constitucionales, de acuerdo con la siguiente

#### Exposición de Motivos

Los medios de control de la constitucionalidad son los instrumentos a través de los cuales se busca mantener o defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que se encuentra la acción de inconstitucionalidad.

Este medio de control abstracto de la constitucionalidad se tramita en forma exclusiva ante la SCJN, a través de ésta se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía: ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.

De conformidad con el actual artículo 105, fracción II de la Constitución General, las acciones de inconstitucionalidad las pueden promoverlas los legisladores, Senadores y Diputados Federales o Locales o, que conformen una minoría parlamentaria que represente al menos el 33% del total de quienes integran el órgano que haya expedido la norma que impugna. Esta acción también la pueden promover el Procurador General de la República, los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o los partidos con registro local, cuando se trate de leyes electorales, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección de tales derechos de los Estados y del Distrito Federal. El único órgano jurisdiccional que conoce este medio de control es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si la SCJN declara que una norma es contraria a la Ley Suprema, por el voto de ocho o más ministros, tendrá efectos generales y no podrá volver a tener vigencia ni aplicársele a persona alguna.

Si bien, la acción de inconstitucionalidad se podrá interponer por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales; por equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; así como el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano, el nivel de representación de la oposición o de las minorías legislativas anulan la posibilidad de accionar cuando no se cumple con el porcentaje del 33 por ciento de los integrantes del cuerpo legislativo que corresponda.

Por citar un ejemplo, la Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, los que conforman los siguientes Grupos Parlamentarios: PRI (208); PAN (109); PRD (60); PVEM (42); Morena (36); MC (24); PANAL (11); PES (9); independientes (1). De los anteriores solo el PRI puede cumplir con el porcentaje requerido para ejercer la acción de inconstitucionalidad, excluyendo al resto de los grupos los que por sí mismos están imposibilitados para hacerlo puesto que se requieren 167 legisladores para cumplir con el 33% que se exige para ejercer la acción de inconstitucionalidad.

Igual suerte se corre en la Cámara de Senadores, la que se integra con los siguientes grupos parlamentarios PRI (58); PAN (38); PRD (19); PVEM (7); PT (7); Sin grupo (2). Para cumplir el 33 por ciento de los miembros de la Cámara de Senadores es necesaria la adhesión de 43 Senadores, los que solo puede hacer el PRI, el resto por sí solo no es posible, salvo que actúen en coalición. Esquema de exclusión que se reproduce en los órganos legislativos de las Entidades de la Federación que es necesario subsanar.

Partimos de la base de que la sociedad mexicana está conformada por una pluralidad de grupos que expresan intereses, ideas, valores y proyectos diversos. Mismas que pueden ser contradictorias o irreconciliables. Por lo que en un estado democrático, los órganos de representación popular deben de conformarse de acuerdo con la pluralidad de la sociedad a la que pertenecen. Pluralidad que reconoce el sistema electoral al establecer un sistema mixto de representación mediante el sistema de mayoría relativa (300 Distritos uninominales) y de representación proporcional (200 diputados electos en cinco circunscripciones electorales). De igual forma, la Cámara de Senadores sigue el sistema mixto para su integración a través de la elección de 64 Senadores por Mayoría Relativa; 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional a través de la elección en una sola circunscripción electoral nacional.

Garantizar medios de control constitucional para los grupos minoritarios en órganos legislativos constituye un medio que fortalece la observación de los principios, derechos y garantías constitucionales. La regla de la mayoría, ya sea simple o calificada, no debe ser la que sancione o prive a los grupos minoritarios el derecho a expresar los intereses o visiones de quienes representan. La actuación



de los grupos mayoritarios debe observar y garantizar los derechos, principios y valores reconocidos en la Constitución a toda persona. Como afirma Sartori "...el principio activo de la democracia es el principio de la mayoría limitada...", limitada no en cuanto a su capacidad de representación sino a la de avasallar, limitar o eliminar derechos reconocidos por la simple aplicación del voto mayoritario.

El respeto irrestricto de los derechos y garantías previstos en la Constitución para todas las personas pasa por el tamiz de la viabilidad y exigibilidad de los mismos. Por lo que resulta necesario que más allá del control mayoritario en la toma de decisiones legislativas, es exigible el acceso a medios de control de la constitucionalidad de los actos de las mayorías a través del acceso a los medios jurisdiccionales previstos en la misma Constitución.

En el caso concreto se propone reconocer a las minorías parlamentarias como sujetos con capacidad para interponer la Acción de Inconstitucionalidad. El actual parámetro del 33% de los integrantes del órgano legislativo que emite la norma que se califica como conculcadora de la Constitución hace imposible el acceso de los grupos parlamentarios minoritarios a este medio de control constitucional.

La imposibilidad de diversos sectores para acceder a medios de control constitucional y legal de actos de autoridad o en el proceso de creación de leyes da cuenta de los riesgos del pensamiento único y de la construcción de disidentes en la operación de las nuevas leyes como un otro del que fácilmente puede prescindirse. Situación que genera políticas de eliminación del contrario minando las posibilidades de gobernabilidad y seguridad jurídica.

La historia reciente de los medios de control constitucional registra múltiples casos en los que el poder hegemónico define la normalidad y la legaliza, a través del aparato judicial. Como es el caso de la reforma política del Distrito Federal, de las denominadas reformas estructurales, entre otras. Por lo cual el reconocimiento de la acción de las minorías a través de la facultad para activar medios de control constitucional sobre las decisiones mayoritarias, no es una cuestión menor, en un sistema que se tilda de democrático.

Tener las mayorías en órganos legislativos no autoriza la restricción de derechos. Es importante que el ejercicio del poder de las mayorías se realice en un marco democrático con normas y procedimientos, estables y previsibles, garantizando la certeza y seguridad como principios constitucionales.

En la consolidación de la democracia, reconociendo a los otros, a los diferentes, el desafío consiste en establecer un mayor acceso a los sistema de controles constitucionales y legales que fortalezcan la cultura de respeto a los derechos de las minorías y a las leyes que determinan su lugar en los órganos de representación y en medios de defensa asequibles y garantes de los derechos reconocidos constitucionalmente.

La figura del grupo parlamentario como instancia en la toma de decisiones se reconoce en la misma Constitución general:

a) En el artículo 6º, al establecer que serán los grupos parlamentarios del Senado los que propondrán y designarán a los siete comisionados del órgano autónomo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

b) En el artículo 41, Fracción V, apartado A, mediante la figura del Consejero del Poder Legislativo, que propone cada grupo parlamentario con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, como integrantes del Consejo General del Instituto Nacional de Elecciones.

c) Artículo 70, segundo párrafo, al establecer que la ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

En esta iniciativa se propone que sean los Grupos Parlamentarios de los órganos legislativos federales o estatales los que cuenten con atribuciones para interponer la acción de inconstitucionalidad cuando la reforma que apruebe el órgano al que pertenecen violente principios, derechos y garantías constitucionales.

Para ello se propone reformar la fracción II del artículo 105, así como los incisos a), b) y d), y la derogar el inciso f) de la misma fracción.

Así mismo, se modifica el contenido de la fracción II del artículo 105, con el objeto de ampliar el alcance de la Acción de Inconstitucionalidad cuando el contenido de la norma o disposición general que se apruebe violente algún principio, derecho o garantía contenido en la propia Constitución.

Esta modificación permitirá que al órgano jurisdiccional de control conocer de reformas constitucionales que realice el Constituyente Permanente, estableciendo una distinción una distinción entre poder constituyente y poder de reforma. El poder de reforma tiene fronteras que de ningún modo puede sobrepasar el poder de reforma, el cual, es limitado y se corresponde con el principio jurídico de supremacía constitucional. El poder constituyente es ilimitado y se corresponde con el principio político de soberanía popular. Con ello, se garantiza que toda reforma constitucional sea acorde con los principios, derechos y garantías que ha determinado el Poder Constituyente, limitando arbitrariedades que pueden cometer mayorías que atienden a intereses ajenos a nuestro máximo ordenamiento legal.

Por otra parte, se propone derogar el inciso f) de la fracción II del precepto citado, por contener el derecho de los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, para que por conducto de sus dirigencias nacionales,

interpongan la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro. Este ejercicio de Acción Constitucional se subsume en la atribución que se otorga a los grupos parlamentarios, mismos que representan a la expresión de los partidos políticos nacionales o locales, según sea el caso.

La reforma que se propone quedaría en los términos siguientes:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y los principios, derechos o garantías de esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) Por uno de los grupos parlamentarios integrante de la de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) Por uno de los grupos parlamentarios integrante del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d) Por uno de los grupos parlamentarios integrante de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) Se deroga.

f) Se deroga.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. ...

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración iniciativa con proyecto de:

Decreto que modifica el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la atribución de los grupos parlamentarios para interponer acción de inconstitucionalidad

Único. Se modifica la fracción II y sus incisos a), b) y d); se deroga el inciso f) de la misma II, todos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

II. ...

...

a) Por uno de los grupos parlamentarios integrante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) Por uno de los grupos parlamentarios integrante del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) ...

d) Por uno de los grupos parlamentarios integrante de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) ...

f) Se deroga.

g) ...

h) ...

i) ...

...

...

...

III.

...

...

Transitorios

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

Comisión Permanente, a 28 de junio de 2016.

Diputado Juan Romero Tenorio (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 29 de 2016.)

Que adiciona una fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del Congreso de Morelos en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 13 de julio de 2016

Cuernavaca, Morelos, a 31 de mayo de 2016.

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva

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

Presente

Sirva la presente para hacerle llegar un cordial saludo; asimismo aprovecho la oportunidad para y por acuerdo del pleno, remitirle en copia simple la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IX, al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el acuerdo aprobado en sesión iniciada el 31 de mayo de 2016, con el propósito de que sea turnada a la comisión legislativa correspondiente, para su análisis y dictamen, lo anterior con fundamento en el artículo 40, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

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

Atentamente

Diputado Francisco Alejandro Moreno Merino (rúbrica)

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos

Pleno del Congreso del Estado de Morelos de la LIII Legislatura

Presente

A esta Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación, le fue remitida para su análisis y dictamen correspondiente la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 39 y se adiciona un último párrafo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la revocación de mandato, presentada por la diputada Hortencia Figueroa Peralta, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. En mérito de lo anterior y derivado de un análisis, investigación y estudio jurídico,



así como por haber agotado una discusión al interior de esta comisión legislativa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 53, 55 y 60 fracción IV de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; 51, 54 y 61 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, sometemos a consideración de esta asamblea el siguiente dictamen.

#### I. Del proceso legislativo

a) Mediante la sesión ordinaria de la asamblea de la LIII Legislatura, que tuvo verificativo el día veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, la diputada Hortencia Peralta Figueroa, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 39 y se adiciona un último párrafo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la revocación de mandato .

b) En consecuencia, de lo anterior el diputado Francisco Alejandro Moreno Merino, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, dio cuenta de la iniciativa citada al epígrafe, ordenando su turno a esta comisión dictaminadora, por lo que mediante oficio número SSLyP/DPLyP/AÑO1/P.O.2/643/16 de esa misma fecha, fue remitida a esta Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación, para su análisis y dictamen correspondiente.

#### II. Materia de la iniciativa

A manera de síntesis, la iniciativa que la legisladora propone, es con la finalidad de establecer la revocación de mandato en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### III. Contenido de la iniciativa

La iniciativa justifica su propuesta de modificación legislativa en razón de lo siguiente:

##### Exposición de Motivos

“Primero. En una democracia moderna, los mecanismos de democracia representativa son expresiones que fortalecen el estado social, democrático y de derecho. No es suficiente en las democracias modernas que los ciudadanos estén vinculados solamente a la designación de sus representantes, sino también a su separación del cargo cuando se incumpla con el mandato popular conforme a las causales que al efecto establezca la legislación local.”

“Segundo. Los mecanismos de democracia directa constituye formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo

básico no es la elección de los miembros de los órganos democráticos-representativos (legislativo o ejecutivo), sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Existe una variedad de instituciones de democracia directa, sumada a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. Los mecanismos de democracia directa más conocidos son: plebiscito, referéndum, consulta popular, iniciativa popular y revocación de mandato.”

“Tercero. El vocablo revocar deriva del latín revocare y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. El Diccionario de la Real Academia Española lo define como “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución.”<sup>1</sup>

“En el Dicción del Español Actual, de Manuel Seco, se define el término revocar como “anular o dejar sin efecto una disposición o mandato.” Por otra parte, mandato en el propio Diccionario de la Real Academia, es definido como el “encargado o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etcétera.”; mientras que en la obra de Manuel Seco, en su acepción general, el mandato es entendido como el “contrato consensual por el que una persona encarga a otra su representación o la gestión de algún negocio.” Revocar es entonces –para los efectos que se analizan–, anular el encargo político, porque la elección confiere al funcionario un mandato sustentado en un contrato tácito y de confianza, entre electores y mandatario, de ahí que la revocatoria, cuando la ejerce el electorado, permite que el ejercicio de tal encargo retorne a consulta popular, en caso de sospecha de que el funcionario electo es susceptible de ser señalado por pérdida de confianza.”

“Cuarto. El Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, señala que la revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio “constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un funcionario de un cargo público con anterioridad a la expiración del periodo para el cual fue elegido.”

“La revocación del mandato originaria del *commom law* , también se le conoce como recall o deposición, como el mecanismo procedimental de la democracia que permite a los votantes despedir y reemplazar a un servidor público. Es la institución mediante la cual se le reconoce al pueblo su derecho de separar a los funcionarios públicos cuando éstos dejen de inspirarles confianza. El objetivo de la revocación es que los votantes tengan un control permanente sobre los funcionarios públicos, como lo señala el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de cambiar su o modificar su forma de gobierno, si bien esta figura debe reunir ciertos requisitos para su implementación.”

“Quinto. Es este orden de ideas, si bien la democracia representativa que ha adoptado nuestro país, se ejerce a través de funcionarios, quienes se eligen periódicamente, pudiendo estimarse, que el día de los comicios el ciudadano,

previa valoración de la gestión de gobierno, estará en condiciones de expresar su voluntad soberana, para lograr una verdadera democracia, en cuanto a la designación de los representantes populares y su eventual revocación de mandato, es necesario que en nuestro sistema jurídico se incluya y regule este tipo de participación directa, en la que a través del ejercicio de la soberanía popular el pueblo designe y remueva a quien ha dejado de abanderar los intereses de la colectividad, porque permitir que continúe en el cargo, puede acarrear como consecuencia, la inestabilidad política y social en casos extremos.”

“Sexta. Ahora bien, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad número 63/2009 y sus acumulados 64/2009 y 65/2009, promovidas por un grupo de diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, por el Partido del Trabajo y el procurador general de la República, aprobó la tesis jurisprudencial número P./J.28/2013 (9ª.), en la que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Electoral local, que establecían la figura de la revocación del mandato popular, señalando que son violatorios de la Constitución federal, porque nuestro ordenamiento fundamental dispone de otros medios para fincar responsabilidades de los servicios que llevan a misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos.<sup>2</sup>

Los citados preceptos de la ley electoral local, en cuanto prevén la figura de la revocación del mandato popular, son violatorios de la Constitución federal, pues este último ordenamiento fundamental dispone otros medios para fincar responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos. En efecto, la Constitución general de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden los artículos del 386 al 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, lo que implica que regulan un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustente constitucional, es decir, los numerales señalados introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad de destituirlos del cargo, pero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, sólo se autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral a su título cuarto se advierte que el sistema determinado por el Constituyente permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se desprenda la posibilidad de contemplar una figura diversa; de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral citada. Además, es importante resaltar que la consecuencia que en su caso persiguen dichos preceptos de la Ley Electoral local, que es la destitución de los servidores electos mediante el voto, puede obtenerse a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas que la propia legislación estatal regula, esto es, los artículos señalados, concretamente el numeral 387, dispone que para la revocación de gobernador y diputados se deberán invocar como causa

o causas por las que se puede iniciar el proceso de revocación, las contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, para la precedencia del juicio político, ordenamiento que a su vez, en sus artículos 6o. y 7o. , regula los actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicios de los intereses públicos y, por su parte, el diverso 11 prevé que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se aplicarán entre otras sanciones la de destitución del servidor público, lo que significa que las normas señaladas prevén un nuevo procedimiento de responsabilidades que finalmente descansa en las mismas causas que dan lugar al juicio político y a la misma sanción, es decir, a la destitución del funcionario electo mediante voto, lo que confirma la inconstitucionalidad indicada, pues se está ante una figura que no tiene sustento en la Constitución federal y cuyo objetivo final, que es la destitución, puede obtenerse mediante el diverso procedimiento denominado juicio político. Lo mismo ocurre en relación con la revocación de mandato de los presidentes municipales, síndicos y regidores, pues la revocación del mandato de éstos deberá llevarse a cabo en términos del artículo 115 constitucional. Así, el párrafo tercero de su fracción I prevé que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por una de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros, por una de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y alegatos que a su juicio convengan. A su vez, el artículo 57 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua enumera los supuestos en que podrán ser suspendidos definitivamente los miembros de los ayuntamientos, precisando que en estos casos se aplicará en lo conducente, la Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos del Estado de Chihuahua. Por su parte, el artículo 387 de la Ley Electoral Local ordena que para iniciar el proceso de revocación de presidentes municipales de la entidad. Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad destacada, toda vez que el artículo 115 constitucional que permite la revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento, es claro al establecer que para ello deberá estarse a la ley local, por lo que si en el caso, es el Código Municipal para dicha entidad, el que ya regula la figura de la revocación tratándose de los integrantes de los ayuntamientos, resultaba innecesario introducir un nuevo procedimiento que finalmente tiene el mismo objetivo, a saber, la destitución del servidor público electo mediante el voto.

Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009. Diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, Partido del Trabajo y Procurador General de la República. 1o. de diciembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

El tribunal pleno, el dieciocho de abril en curso, aprobó, con el número 28/2013 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de abril de dos mil trece.

“Séptimo. En nuestra opinión, la revocación del mandato constituyente un mecanismo de democracia directa, por el cual los ciudadanos tienen el derecho para revocar del cargo, a los representantes populares que designaron mediante el sufragio, y que incurrieron en alguna de las causales previstas por la propia ley.

El artículo 39 de nuestra Carta Magna, establece que:

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

“Si el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno, con mayor razón tiene el derecho de revocar el mandato de sus gobernantes. Pues no puede entenderse al pueblo como depositario de la soberanía si no cuenta con el derecho de revocar el mandato a sus representantes populares.”

“Octavo. En este sentido, esta propuesta tiene como objetivo dotar de base constitucional al derecho de los ciudadanos para revocar el mandato a sus representantes populares, estableciendo en nuestro máximo texto constitucional que las legislaturas de los estados tengan la facultad para incorporar en su legislación local, la figura de la revocación del mandato. Asimismo, corresponderá a las legislaciones locales regular a través de la ley respectiva, los procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana a través de esta figura.”

“Noveno. Con la presente reforma, se pretende evitar interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la inconstitucionalidad de legisladores locales que incorporen en sus marcos jurídicos la figura de revocación del mandato como un mecanismo de la democracia directa.”

“Décimo. El artículo 41 de nuestra Carta Magna, establece que “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrá contravenir las estipulaciones del pacto federal.”

“Asimismo establece que en su fracción V, que “La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución”, y en su apartado C, que “En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias”, numeral 9, que la “Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local”.

“Como se aprecia de lo anterior, la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la revocación del mandato, como un mecanismo de participación ciudadana, corresponde a los organismos públicos locales electorales, por lo que corresponderá a éstos llevar a cabo las figuras de participación ciudadana previstas en la Constitución federal y en las constituciones de los estados”.

IV. Valoración de la iniciativa

Con el propósito de dilucidar de mejor manera los alcances de la reforma propuesta, resulta necesario insertar el siguiente cuadro referencial:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 39.-</b> 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</p>	<p><b>Artículo 39.-</b> 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 <b>y de revocar el mandato de sus representantes populares en los términos que disponga la ley.</b></p>
<p><b>Artículo 116....</b> ... <b>I.</b> ... <b>II.</b> ... ... ... ...</p>	<p><b>Artículo 116....</b> ... <b>I.</b> ... <b>II.</b> ... ... ... ...</p>
<p>... ... ... ... <b>III a IX...</b></p>	<p>... ... ... ... <b>Las legislaturas de los Estados establecerán la revocación del mandato del Gobernador, Diputados de las legislaturas y miembros de los Ayuntamientos.</b> <b>III a IX...</b></p>

De conformidad con las atribuciones conferidas a la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación y en apego a la fracción II del artículo 104 del Reglamento para Congreso del Estado de Morelos, se procede a analizar en lo general la iniciativa para determinar su procedencia o improcedencia.

Procedencia de acuerdo a la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El artículo 39 de nuestra Carta Magna, establece que:



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

Por lo tanto, la propuesta resulta acorde con la facultad soberana de los ciudadanos de elegir, pero también de retirar el mandato a un gobernante, cuando consideren, con fundamento o sin él, que dicho funcionario ha incumplido la función para la que fue sufragada.

Si bien esta comisión dictaminadora considera procedente la iniciática propuesta por la iniciadora, se propone las siguientes modificaciones, en el ámbito de enviar al Congreso de la Unión una propuesta más sólida y adaptada a la lógica de la Constitución federal.

En primer lugar, se modifica el tenor tan amplio que se propone para la figura de la revocación de mandato, toda vez que se considera que solamente debería aplicar para los cargos que tienen periodos constitucionales de seis años.

En primer lugar, se modifica el tenor tan amplio que se propone para la figura de la revocación de mandato, toda vez que se considera que solamente debería aplicar para los cargos que tienen periodos constitucionales de seis años. Lo anterior encuentra sustento, en la reforma sobre la reelección, en donde el Constituyente permanente crea el mecanismo de “premio-castigo” para legisladores y presidentes municipales. Por lo tanto, resultaría antidemocrático y contraproducente, que cargos que tienen un periodo constitucional de 3 años, se les pudiera revocar el mandato antes de ese tiempo, sin mencionar el alto costo para la jornada electoral respectiva.

Por lo tanto, queda únicamente aplicable para gobernadores y presidente de la República, y únicamente en la jornada electoral de medio periodo constitucional, es decir, a los 3 años de la toma de posesión.

Con ello, se ahorraría el gasto extraordinario, toda vez que coincidiría con la jornada electoral para legisladores federales, locales y presidente municipales.

Asimismo, en un ánimo democrático, se les permite a los funcionarios electos, prueben su valía en el cargo, en un periodo de 3 años y, posteriormente, la ciudadanía podría elegir si separarlos del mismo o no. Lo anterior, elimina cualquier intento demagógico de separar a una persona de su encargo a la primera decisión impopular.

Igualmente se cambia el sentido de la iniciativa original, por lo que hace al artículo constitucional en el que tendría que incorporarse, toda vez que ésta dictaminadora considera que lo conducente es incluir una fracción IX en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al mismo tiempo, anotar con claridad las bases constitucionales de dicho proceso de revocación de mandato.

Dentro de esas bases, se reitera el tema de que tiene que ser el mismo día de la jornada electoral de medio periodo constitucional, que el Instituto Nacional Electoral (INE) es el único facultado para llevarlo a cabo, que únicamente de manera definitiva la Sala Superior del Tribunal Electoral puede resolver la impugnación sobre el proceso, así como quien nombraría a la persona que terminaría el periodo constitucional.

Finalmente se modifica la propuesta de artículos transitorios, toda vez que como se incluyen bases para dicho proceso, y se faculta a la autoridad nacional para llevar a cabo este procedimiento, la esfera de competencia que se propone es únicamente federal y las entidades federativas no necesitan modificar su legislación de ninguna manera, ya que las reglas del proceso se tendrán en la Constitución federal y las leyes generales en materia electoral.

#### V. Modificación de la iniciativa

Con las atribuciones con la se encuentra investida esta comisión legislativa, previstas en el artículo 106 fracción III del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, consideramos pertinentes modificaciones a la iniciativa propuesta, con la finalidad de dar mayor precisión y certeza jurídica, evitando equívocas interpretaciones de su contenido integral y con ello generar integración, congruencia y precisión del acto legislativo facultad de modificación concernientes a las comisiones, contenido en el citado precepto legal, no obstante de esto, la argumentación aludida descansa y tiene sustento en el siguiente criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación.

Tesis de Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIII-abril de 2011, página 228, mismo que es del rubro y textos siguientes:

Proceso legislativo, las cámaras que integran el Congreso de la Unión tienen la facultad plena de aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley o decreto, independientemente del sentido en el que se hubiere presentado originalmente la iniciativa correspondiente.

La iniciativa de ley o decreto, como causa que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general para satisfacer las necesidades que requieran regulación, fija el debate parlamentario en la propuesta contenida en la misma, sin que ello impida abordar otros temas que, en razón de su íntima vinculación con el proyecto, deban regularse para ajustarlos a la nueva normatividad. Así, por virtud de la protestad legislativa de los asambleístas para modificar y adicionar el proyecto de ley o decreto contenido en la iniciativa, pueden modificar la propuesta dándole un enfoque diverso al tema parlamentario de que se trate, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe al Congreso de la Unión cambiar las razones o motivos que lo originaron, sino antes bien, lo permite. En ese sentido, las facultades previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución General de la República, específicamente la de presentar iniciativas

de ley, no implica que por cada modificación legislativa que se busque establecer deba existir un proyecto de ley, lo cual permite a los órganos participantes en el proceso legislativo modificar una propuesta determinada. Por tanto, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión tienen la facultad plena para realizar los actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto la iniciativa correspondiente, ya que basta que ésta se presente en términos de dicho artículo 71 para que se abra la discusión sobre la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la Unión para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta, o específica y únicamente para determinar disposiciones que incluía, y poder realizar nuevas modificaciones al proyecto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las modificaciones versan en lo siguiente:

- Se ubica la reforma sólo en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando el derecho de revocación de mandato a los ciudadanos.
- Se establece que los funcionarios que podrán ser sometidos a revocación de mandato, sólo serán el presidente de la República y los gobernadores de los estados.

El pasado 18 de mayo del presente año, el pleno del Congreso del Estado de Morelos, derogó la figura jurídica de revocación de mandato por carecer del sustento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que causó inquietud entre la sociedad morelense, y resulta prioritario su incorporación en nuestra Carta Magna, por lo que solicitamos con fundamento en el artículo 115 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, Que el presente asunto se califique de urgente y obvia resolución , para que los diputados conozcan el presente asunto y voten en su caso.

Por lo anteriormente expuesto, los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación de la LIII Legislatura dictaminan en sentido positivo , con las modificaciones expuestas, la propuesta de iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IX, al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que de así considerarlo el pleno de este Poder Legislativo, apruebe la iniciativa de referencia de conformidad con lo que establece la fracción III del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y consecuencia dicha iniciativa sea remitida al honorable Congreso de la Unión, para discusión, análisis y dictamen correspondiente, lo anterior de conformidad en lo dispuesto en los artículos 53, 55, 59 numeral 1 y 60 fracción IV de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; 51, 53, 54, fracción I; 61, 104 y 106 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, ponemos a consideración de la asamblea la aprobación de la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción IX, al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a la VIII. ...

IX. Revocar el mandato del presidente de la República y de los gobernadores de los estados, sujetándose a lo siguiente:

1. La revocación de mandato se someterá a votación a solicitud de dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley en materia.

2. Únicamente podrá decidirse sobre la revocación, en las elecciones de medio periodo constitucional.

3. Cuando la participación total corresponda, al menos, al sesenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, y solamente si por mayoría calificada así se decide, se procederá a revocar el mandato de los funcionarios en cuestión.

4. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación de lo establecido en el numeral 1 de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

5. La consulta sobre la revocación del mandato para el presidente de la República y los gobernadores de los estados, se realizará el mismo día de la jornada electoral de medio periodo constitucional respectivo.

6. La resolución del Instituto Nacional Electoral sobre la revocación de mandato, sólo podrá ser impugnada de manera directa ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, en los términos que señale la ley en la materia.

7. En el caso de que resulte procedente la revocación de mandato, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, respectivamente, nombrarán a la persona que tendrá que desempeñar el cargo por el resto del periodo constitucional.

8. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Transitorios

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

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

#### Notas

1 Diccionario de la Lengua Española, Madrid 1984.

2 Renovación del mandato popular. Los artículos del 386 al 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en cuanto prevén esa figura para la remoción de cualquier funcionario público electo mediante el voto popular, violan la Constitución federal (Legislación vigente hasta el 2 de diciembre de 2009).

Recinto Legislativo a los treinta días del mes de mayo de dos mil dieciséis.

#### La Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación

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

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 13 de 2016.)

Que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 51 de la Ley General de Partidos Políticos, recibida de la diputada María Eloísa Talavera Hernández, en nombre suyo y del diputado Juan Pablo Piña Kurczyn, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 13 de julio de 2016

Quienes suscribimos, María Eloísa Talavera Hernández y Juan Pablo Piña Kurczyn, diputados federales de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, en materia de reducción de financiamiento a los partidos políticos, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Objeto de la iniciativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Así, la propuesta es determinante y pretende que con la modificación a la fórmula que se propone se disminuya aproximadamente 50 por ciento del gasto de los partidos políticos en sus actividades ordinarias; las prerrogativas en materia de financiamiento público para los partidos políticos nacionales se encuentran contempladas en el artículo 41, fracción II, incisos a), b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo los parámetros que son la base para la fórmula de financiamiento público para las actividades ordinarias, extraordinarias y específicas de los partidos políticos, situándose la propuesta de modificación en dicho precepto normativo, en específico, en el inciso a), el cual establece la fórmula para el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos, asimismo, en la legislación relativa a los partidos políticos se considera este concepto en la fracción I del inciso a), numeral 1, del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

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

Decreto por el cual se reforma el inciso a), de la fracción II del artículo 41; el inciso g) de la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, y se reforma la fracción I del inciso a) del numeral 1 del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos

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

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

...

II. ...

...

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

b)...

c)...

...

...

Base III a la Base VI...

Artículo 116. ...

...

I. a III...

IV. ...

a) a f) ...

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

h) ...

...

...

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

Artículo 51.

1. ...

a)...

I. El consejo general, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el treinta y cinco por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización.

II. a V. ...

b) y c) ...

2...

3...

Transitorio

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

Fuentes

1. Andrade Sánchez, Eduardo. La reforma política de 1996 en México, en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 25, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

2. Análisis del sistema electoral mexicano, informe de un grupo de expertos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de julio de 2016.

Diputada María Eloísa Talavera Hernández (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 13 de 2016.)



Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de julio de 2016

Los suscritos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta Asamblea, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

#### Exposición de Motivos

En una democracia tan golpeada por la desconfianza ciudadana como la mexicana, es crucial que se planteen debates en torno a privilegios que la clase política ha adquirido indebidamente a lo largo de los años, que ensanchan el déficit democrático y acrecientan la brecha entre ciudadanos y gobernantes, que tarde o temprano, se traduce en un menor bienestar social. Por tanto, es indispensable que este tipo de debates sean resueltos de cara a la sociedad, a fin de reconstruir las relaciones de confianza entre la sociedad y las instituciones fundamentales para el buen funcionamiento de nuestro régimen, como es el Congreso de la Unión.

Tenemos así que, uno de los privilegios que mayor desconfianza y recelo provocan entre los ciudadanos, es el fantasma jurídico del “fuero constitucional”<sup>1</sup>, que no es otra que la prerrogativa otorgada a legisladores para protegerlos y ampararlos de acusaciones derivadas del ejercicio de su función, es decir, “la inviolabilidad y la inmunidad procesal o libertad de arresto”. No obstante, el empleo del fuero ha sido empleado en términos negativos, deconstruyendo el sentido y origen de su existencia, generando una tensión entre inmunidad e impunidad.

El fuero, concebido originalmente para fortalecer el esquema de división de poderes –y que tuvo su origen en las monarquías absolutistas– es hoy percibido por la sociedad como un privilegio inmerecido de ciertos servidores públicos para transgredir la ley.

No obstante, la finalidad del fuero constitucional, afirma el constitucionalista Ignacio Burgoa, “...no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el

funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático”.

Asimismo, Enrique Sánchez Bringas, señala que “la inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones...”.

Por otra parte, la inmunidad procesal, explica Fernando Dworak, “es un derecho que sirve para proteger al quórum”<sup>3</sup>, a fin de evitar que el ejecutivo, para impedir que “se discuta un tema o para presionar por la aprobación de una iniciativa”<sup>4</sup>, encarcele a legisladores, “de tal forma que estuviesen presos los que se opusieran o incluso se dejase de sesionar por no haber mayoría necesaria”<sup>5</sup>.

Es así que, la inmunidad parlamentaria debe entenderse como “una prerrogativa de los legisladores con relación a la inviolabilidad de las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, por las que no podrán ser reconvenidos o procesados y protección legal para no ser detenidos ni enjuiciados hasta que no se agote la garantía de procedibilidad constitucional”. Es decir, no se trata de un excluyente de responsabilidades, civiles o penales, que recaiga en parlamentarios que cometan alguna ilegalidad, sino, como ya se ha mencionado, de una autonomía frente al resto de los poderes.

En ese sentido, el Poder Judicial de la federación ha argumentado que “la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de diputados o senadores para sustraer sus manifestaciones del conocimiento o decisión de los jueces; sino como una medida de protección al órgano legislativo, a efecto de enfrentar la amenaza de tipo político, y que consiste en la eventualidad de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular.”

Así “...supone que la denegación al reclamo o reconvenición esté sustentada en el ejercicio de la actividad parlamentaria, pues el propósito de esa protección es evitar que el órgano legislativo sufra la privación injustificada de uno de sus miembros.”

De igual manera, ha señalado que “la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes; que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916, aludió a que el artículo 61 era

igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos –las manifestaciones– hayan sido realizadas por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.”

Como consecuencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha argumentado que: “el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a período alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra -del discurso el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.”

Sin embargo, en nuestro país el “fuero se ha convertido en una herramienta idónea para fomentar y sobre todo proteger a la concentración del poder, irónicamente se ha convertido en el protector e impulsor de la impunidad, que viola no solo el principio de la igualdad jurídica sino que descaradamente pisotea nuestras garantías individuales”, por lo que, señala, es indispensable se eliminen los privilegios de los que gozan, y se respeten los derechos de los ciudadanos, colocando en un plano de igualdad tanto a estos como a servidores públicos.

Al respecto, Fernando Dworak brinda algunos elementos que hacen de la inmunidad procesal un mecanismo de protección que emplean políticos y servidores públicos para protegerse entre sí:

Primero, la Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de prácticamente todos los servidores públicos federales y locales, desde el presidente, pasando por ministros de la Suprema Corte de Justicia, órganos autónomos.

Segundo, la Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de funcionarios locales cuando se trata de acusaciones del orden federal, dejando que los

congresos locales decidan lo que proceda. Si consideramos que la inmunidad procesal es una prerrogativa para proteger un órgano de gobierno, no debería intervenir un órgano legislativo federal, sino exclusivamente la legislatura local. Como resultado tenemos un sistema de doble punto de veto, donde se facilita que el acusado se escape...

Tercero, se ha entendido que esta prerrogativa es un derecho del individuo, protegiéndosele incluso cuando solicita licencia...

Y cuarto, las declaraciones de procedencia las definen cuerpos colegiados que actúan con lógica política antes que técnica. Esto hace que o se requiera una decisión previa para que prosperen o se requiera de una gran presión ciudadana para que sean tomadas en cuenta.<sup>6</sup>

Por tanto, para resolver esta tensión entre inmunidad e impunidad, es necesario, señala Mojica Rayón, depurar el título IV de la Constitución Política, y modificar el fuero, en términos de los que es concebido hoy en día, es decir, que no se necesite declaración de procedencia para someter a un servidor público a un proceso legal, para que la ley se aplique a todos, es decir, que la ley no exceptúe a nadie. De esta manera, se puede transitar hacia un esquema de inviolabilidad parlamentaria simple.

No se trata de la imagen que se proyecte por parte de un legislador, sino del trabajo que pueda realizar, por ello, se proponen modificaciones a fin de evitar el mal uso del término “fuero” por parte de funcionarios que tergiversen su función y que empleen ésta facultad para beneficio propio y en contra de las responsabilidades y obligaciones que le fueron conferidas.

No es que la inmunidad parlamentaria se haya vuelto innecesaria. Por el contrario, la propia Organización Global de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC, por sus siglas en inglés), ha establecido que: “La inmunidad parlamentaria es esencial para la independencia parlamentaria eficaz”.

Sin embargo, esa misma organización también ha señalado con contundencia que: “Un sistema de inmunidad parlamentaria que obstaculice la acusación legítima por acciones criminales puede ofrecer protección a parlamentarios corruptos que abusan de su afiliación al parlamento para beneficio personal”.

Y es ahí en donde la presente iniciativa pretende inscribirse: en resolver la tensión entre un mecanismo necesario de inviolabilidad para que los legisladores conserven su autonomía frente al resto de los Poderes, pero que al mismo tiempo no origine un estado de excepción en el que los integrantes de un Poder, puedan cometer delitos impunemente frente a miembros de otros poderes o, peor aún, de la sociedad en general.

Se trata de ser pertinente en el momento histórico en el que vivimos, y retomar lo señalado por la GOPAC, en el sentido de que “los parlamentarios deberían

adoptar sistemas funcionales de inmunidad parlamentaria que proporcionen protección de acusaciones injustificadas y motivadas políticamente pero que también garanticen que se les impute a los parlamentarios responsabilidad ante la ley”.

Basta de cinismo y de privilegios a costa de la sociedad. Decir adiós al fuero es fortalecer la división de poderes y dar la bienvenida a una nueva oportunidad para cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados en una época en la que la confianza en los demás se presenta como la única alternativa para que florezca la seguridad ciudadana.

Por lo expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforman los artículos 38, fracción II; 61, primer y segundo párrafos; 111, primer, quinto, séptimo, octavo, párrafos; 112, primer párrafo; y, 114, primer párrafo; se derogan los párrafos segundo, tercero y sexto del artículo 111; párrafo segundo del 112; y, primer párrafo del artículo 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por la privación de la libertad dictada por sentencia firme y mientras la privación subsista;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Artículo 61. Los diputados y senadores jamás podrán ser reconvenidos ni serán sujetos de responsabilidad por las opiniones, propuestas legislativas o votos que emitan en el ejercicio de sus encargos.

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

Artículo 111. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Estado, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos dependientes del gobierno federal, el Fiscal General de la República, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y los integrantes de los órganos constitucionales autónomos serán responsables por la comisión de delitos, faltas u omisiones en que incurran durante el tiempo de su encargo y podrán ser sujetos de proceso penal, pero no podrán ser detenidos, ni privados de su libertad durante el ejercicio de su cargo, y continuarán en funciones hasta que se dicte sentencia condenatoria y ésta haya causado ejecutoria, en atención al principio de presunción de inocencia.

Se deroga.

Se deroga.

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, el jefe del gobierno de la Ciudad de México, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y de la Ciudad de México, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo.

Se deroga.

Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

No existirá impedimento alguno para demandar en la vía civil a cualquier servidor público.



...

...

Artículo 112. No se requerirá que se dicte sentencia condenatoria y cause ejecutoria, para ser detenidos o privados de su libertad, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Se deroga

Artículo 114. Se deroga.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 25, párrafo primero; y se derogan los párrafos segundo y tercero del citado artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 25. Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actuará de acuerdo con el procedimiento previsto en dicho artículo.

(Se deroga).

(Se deroga).

Artículo Tercero. Se reforman los artículos 11, numerales 1 y 3; 12, numeral 2; y, 22, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11.

1. Los diputados y senadores gozan de la inmunidad parlamentaria que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos hasta que se haya seguido el procedimiento constitucional, se dicte sentencia condenatoria y ésta cause ejecutoria.

Artículo 12.

1. ...

2. El presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar la inmunidad parlamentaria constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Artículo 22.

1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza la inmunidad parlamentaria constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo.

2. ...

...

3. ...

4. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso deberá adecuar las leyes y reglamentos correspondientes en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Cuarto. Los Congresos locales de las entidades federativas deberán adecuar sus respectivas leyes y reglamentos en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Notas

1 Definido así por Fernando Dworak, en su texto ¿Realmente desapareció el “fuero” en Jalisco?, disponible en: <http://fernandodworak.com/wordpress/realmente-desaparecio-el-fuero-en-jalisco/>

2 Ibíd.

3 Obra citada, Dworak, Fernando.

4 Ibíd.

5 Ibíd.

6 Obra citada, Dworak, Fernando.

Dado en el recinto legislativo de la Comisión Permanente, a 20 de julio de 2016.

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

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

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

El suscrito, diputado federal César Augusto Rendón García, del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional correspondiente a la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la comparecencia de los directores y consejeros independientes de las empresas productivas del Estado, de los comisionados de los órganos reguladores coordinados en materia energética, y de los directores de los organismos descentralizados del sector energético, bajo la siguiente

#### Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consejo de Administración de Pemex

Consejo de Administración de la CFE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

IV. Prestar asesoría técnica a la Secretaría de Energía.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 93. ...

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

...

Transitorios

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

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

Diputado César Augusto Rendón García (rúbrica)

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

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

Quienes suscriben, Jesús Sesma Suárez y Carlos Alberto Puente Salas, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados y coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República, respectivamente, en nombre de los legisladores del Partido Verde Ecologista de México en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos la iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica y adiciona el artículo 6o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual solicitamos se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para su análisis, discusión y dictamen, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- En cuanto al año 2016; el presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco- Servytur), aseguró que las manifestaciones en Oaxaca y Chiapas ocasionaron pérdidas por 2 mil 700 millones de pesos en los comercios.
- Es este mismo año en el Estado de Oaxaca; la distribución de diversos productos y mercancías se ha visto afectada debido a los bloqueos de entre 12 y 16 carreteras, mientras que para los hoteleros las pérdidas ascienden a 175 millones de pesos.
- De igual forma se ha determinado por el dirigente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco- Servytur), que en esos tres sectores han registrado pérdidas económicas por aproximadamente 7 mil 500 millones de pesos, en conjunto, en Michoacán, Chiapas, Oaxaca y Guerrero y en la Ciudad de México.
- De igual forma al ejercerse el derecho a la libre manifestación y de reunión sin ningún tipo de armonización, se generan parálisis en las ciudades y Estados ya que se cierran al 100 por ciento carreteras vitales para la movilidad no sólo de las personas, sino de servicios de emergencia, de víveres de primera necesidad para las comunidades, así como la obstaculización a la totalidad de transeúntes.
- Al mismo tiempo se generan actos vandálicos, delictivos y otro tipo de responsabilidades tanto administrativas como de índole penal, ya que los manifestantes en aras de emitir y hacer valer su derecho a la libre expresión llevan a cabo en algunos casos quemas de vehículos, pintas y en términos generales lesiones en establecimientos ajenos a la manifestación misma, incendios a gasolineras u otro tipo de establecimientos, así como alteraciones públicas, mismas de las que deben ser responsabilidades ya que dichas actividades rebasan el ejercicio de un derecho legítimo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

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

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

Transitorios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diputado Jesús Sesma Suárez

Senador Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica)

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



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

El que suscribe, Norberto Antonio Martínez Soto, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura, con fundamento en los artículos 71 fracción II y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de este pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso a) de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

#### Planteamiento del problema

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

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

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

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

#### Texto vigente

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

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

Propuesta de la iniciativa

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

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

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

**Artículo 243.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 41. ...

...

I. a V. ...

VI. ...

...

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

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

b) y c) ...

...

...

Transitorio

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

Dado en la sede de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 27 de julio de 2016.

Diputado Norberto Antonio Martínez Soto (rúbrica)

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

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

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

#### Exposición de Motivos

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

#### Argumentos que sustentan la iniciativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ejercicio de la libertad de comunicación. Asimismo, dispone de un poder sancionador.<sup>10</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. Fundamento legal de la iniciativa

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

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

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

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

Artículo 6. ...

...

...

...

A. ...

I. a VIII. ...

...



...

...

B. ...

I. a IV. ...

V. ...

...

...

...

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

VI. ...

#### Artículos Transitorios

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

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

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

#### Notas

1 [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-24-1/assets/documentos/Ini\\_Telecomunicaciones.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-24-1/assets/documentos/Ini_Telecomunicaciones.pdf)

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

3 Derechos de las audiencias y libertad de expresión en los medios de comunicación privados, Manuel Alejandro Guerrero. [http://www.academia.edu/3313697/Derechos\\_de\\_las\\_audiencias\\_y\\_libertad\\_de\\_expresion\\_en\\_los\\_medios\\_de\\_comunicacion\\_privados](http://www.academia.edu/3313697/Derechos_de_las_audiencias_y_libertad_de_expresion_en_los_medios_de_comunicacion_privados)

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

5 [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_De\\_rechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_De_rechos_Humanos.htm)

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

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

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

9 [http://wikitel.info/wiki/Consejo\\_Estatal\\_de\\_Medios\\_Audiovisuales](http://wikitel.info/wiki/Consejo_Estatal_de_Medios_Audiovisuales)

10 [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.3523437900/es](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.3523437900/es)

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

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

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

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

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

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

17 [http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3672\\_documento.pdf](http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3672_documento.pdf)

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

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

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

Diputado Sergio López Sánchez (rúbrica)

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

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

Honorable Congreso de la Unión

Presente

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

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

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

Atentamente

Guadalajara, Jalisco, a 19 de mayo de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso (rúbrica)

Acuerdo legislativo

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

Artículo Único. Se reforman los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. ...

...

...

...

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

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

II. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. a V. ...

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

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

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

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

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

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

#### Transitorios

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

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

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

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos

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

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





Que reforma y adiciona la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del diputado Fidel Calderón Torreblanca, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 10 de agosto de 2016

#### Planteamiento del problema

La presente Iniciativa propone reformar y adicionar la Fracción XIX del artículo 27 Constitucional a fin de dotar a la Procuraduría Agraria de plena autonomía, como organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con autonomía técnica, funcional y de gestión, para que ejerza a plenitud las atribuciones de órgano tutelar de los derechos particulares y colectivos de los sujetos agrarios, en armonía con las prescripciones sobre derechos humanos del artículo 1o. constitucional.

#### Argumentos

La sociedad mexicana a lo largo de su historia ha tenido una preocupación constante por la protección de los grupos sociales más vulnerables; especialmente cuando se trata de la clase campesina e indígena.

Así, desde la época de la colonia, la corona española y la iglesia católica no solo establecieron en el derecho indiano leyes que brindaban un mínimo de protección a la población indígena, sino crearon también ciertas instituciones sociales responsables de la vigilancia y garantía de hacer efectivos dichas prerrogativas de los indígenas, de sus comunidades y territorios, al margen de la escasa o nula eficacia con la cual actuaron tales instituciones. Tal fue el caso de la figura de “Defensor de los Indios”, nombramiento que recayó por vez primera en Fray Bartolomé de las Casas. Luego vinieron a lo largo de los tres siglos del periodo colonial: El Oidor Protector de Indios, el Juzgado General de Indios, el Procurador de los Indios para la Defensa General de los Naturales de Este Reino, un Fiscal Protector de la Propiedad Indígena, así como los Visitadores para la Protección de los Indios.<sup>1</sup>

#### El derecho agrario en México como derecho social

El derecho agrario mexicano actual, en cuanto producto histórico social, no tuvo su cuna en doctrinas filosóficas del derecho ni en las aulas universitarias; más bien entierra sus raíces en la cultura ancestral mexicana, cuyo origen se remonta a la propiedad comunal (calpulli) en los pueblos originarios precolombinos, pues 300 años de vida colonial no destruyeron del todo la tradición ni la propiedad comunal indígena.

En la lucha por construir una nación soberana, por la libertad y por la igualdad, el pueblo indígena y campesino peleó siempre, junto a las demandas sociales y políticos, por

defender y recuperar las tierras usurpadas por los españoles, como base para la sobrevivencia de la comunidad y la multiplicación y desarrollo de su cultura. Hay autores inclusive que señalan que la Guerra de Independencia, tuvo siempre de fondo el reclamo agrario de las comunidades indígenas y campesinas. Sin embargo, la guerra de Independencia no resolvió esas demandas.

“Para los principales caudillos independentistas, como José María Morelos, el reparto de tierras fue una preocupación fundamental, aunque sus intentos por resolver este problema quedaron inconclusos.”<sup>2</sup>

Convertidos en esclavos y parias mediante la violencia y el despojo de sus territorios, por los españoles primero y por la iglesia y los hacendados terratenientes después, las masas campesinas e indígenas siguieron reclamando sus derechos a la tierra y a la libertad, hasta levantarse en armas y convertirse en ejércitos revolucionarios liderados por el General Emiliano Zapata y Francisco Villa, en la Revolución Mexicana de 1910-17.

Así, puede afirmarse que el derecho agrario mexicano, en su sentido material e histórico-social, se conquistó con la sangre campesino indígena y con las armas en la mano, gracias a la primera revolución social del siglo XX, quedando consagrado por el Constituyente de 1917 en el derecho positivo de nuestra Ley Suprema, convirtiéndose así en parte esencial del sistema político y jurídico nacional. Ciertamente, el México moderno no se concibe sin el reparto agrario, las leyes laborales, la educación gratuita, la seguridad social y otros derechos del bienestar social en los cuales nuestra Constitución fue pionera.

### La Procuraduría Agraria y la reforma agraria de 1992 <sup>3</sup>

Como consecuencia del reconocimiento de los derechos del sector social y de la pequeña propiedad en el medio rural, desde los inicios del siglo pasado, el departamento o la dependencia responsable de la política agraria del gobierno federal, invariablemente contó como parte de su estructura con un órgano específico para administrar la justicia agraria.

Así, en 1922 el Congreso de la Unión expidió la ley por la que se creó la Procuraduría de Pueblos, cuya tarea consistía en patrocinar, por cierto de manera gratuita, a los diversos pueblos o grupos de solicitantes de tierras a través de la restitución o dotación de tierras, bosques o aguas.

En 1953, por decreto presidencial se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios; la cual cambió en 1985, cuando se creó la Dirección General de Procuración Social Agraria.

Lo fundamental de todos estos intentos de administrar justicia agraria a los campesinos, es que los órganos creados con ese fin estuvieron siempre subordinados al ejecutivo federal; es decir, fueron órganos dependientes de las autoridades agrarias, por lo que sus funciones, acciones y alcances quedaron siempre muy limitados.

Ciertamente la reforma realizada en materia agraria en 1992, significó un cambio fundamental en el régimen jurídico de la tenencia de la tierra: además de que terminó con el

reparto agrario, estableció la posibilidad de transformar la propiedad ejidal en propiedad privada, a través de la adopción del dominio pleno de las tierras, así como la posibilidad de asociación de los núcleos ejidales y comunales con empresas privadas o particulares para la explotación de los recursos del ejido o la comunidad.

Sin duda los legisladores vislumbraron con claridad los retos que significaba para el sector social, abrir las tierras ejidales y comunales al libre mercado, por lo que justamente acompañaron el decreto de reforma con la creación de los Tribunales Agrarios y con un órgano del Estado especializado para administrar justicia agraria: la Procuraduría Agraria.

Para estos efectos, la fracción XIX del artículo 27 constitucional reformado quedó como sigue:

“XIX. Con base en esta Constitución, el estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de esta, por la Comisión Permanente.

”La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.”

Los derechos fundamentales agrarios a proteger

El reconocimiento constitucional a la restitución de tierras comunales, de los derechos de los pueblos indígenas, así como el reparto agrario para la constitución de ejidos y comunidades, prohibiendo los latifundios y acotando a ciertos límites a la pequeña propiedad, fueron sin duda fundamentales en la configuración del campo mexicano como hoy lo conocemos, en donde cerca de 32 mil núcleos agrarios ejidales y comunales tienen en propiedad social más de 100 millones de hectáreas, representando cerca del 60% del total de la propiedad agraria del país.

Esta estructura de la propiedad rural, acompañada de las políticas agropecuarias correspondientes, permitió durante décadas producir los alimentos y las materias primas que requería el país para su bienestar y desarrollo.

Pero el modelo se agotó o se distorsionó. Los ejidos y comunidades fueron relegados y el derecho social agrario se reformó en sentido regresivo. El campo dejó de producir, la pobreza y el hambre se apoderaron de la población rural, millones de campesinos e

indígenas migraron a las ciudades y a Estados Unidos, y México se convirtió en país urbano e importador neto de alimentos.

Estamos ante el reto de realizar una profunda reforma productiva, organizativa, institucional y jurídica en el campo mexicano y ello viene acompañado de nuevas oportunidades pero también de nuevas amenazas.

Hoy las actividades y el valor de la tierra no es solamente agrícola, ganadera o forestal; es también complejos turísticos, carreteras, urbanización, trazado de ductos y redes eléctricas, hidrocarburos, minería, parques eólicos, agua, medio ambiente, etc.; todas son recursos o capital natural que podrían ser un puntal en el combate contra la pobreza y para sacar al campo del atraso y la improductividad. Es el plus que debe valorarse en el potencial del campo mexicano en una visión no solo agraria sino de interacción entre lo urbano y lo rural, para elevar el nivel de bienestar de la población.

Sin embargo, también esas riquezas son ambicionadas por grandes corporaciones nacionales e internacionales, quienes velando por sus intereses, sin los contrapesos políticos y jurídicos necesarios, se proponen explotar y saquear dichos recursos, aprovechándose de la pobreza y la debilidad de la población local.

Como es del conocimiento público, la reforma a la Constitución y las leyes secundarias que de ahí derivaron para llevar a cabo la reforma energética, “flexibilizaron” las normas en favor de los intereses de esas grandes corporaciones, al establecer que “Procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias para la realización de las actividades de la industria de Hidrocarburos, conforme a las disposiciones aplicables en los casos en los que la Nación lo requiera.” (Ley de Hidrocarburos)

Seguramente conscientes de los conflictos y efectos nocivos que dichas reformas traerán a la propiedad social del sector rural, el legislativo previó la participación de la Procuraduría Agraria en las negociaciones de los ejidos y comunidades con particulares (Ley de Hidrocarburos, artículo 102; Ley de la Industria Eléctrica, artículo 75.)

De tal suerte que si bien por una parte se demanda de políticas y programas para hacer al campo más productivo y competitivo; por otro se requiere ampliar los derechos y las garantías jurídicas, a fin de robustecer la función del estado para proteger la propiedad social y los recursos básicos de ejidos y comunidades.

La Procuraduría Agraria como ombudsman de los productores rurales

La Procuraduría Agraria que emergió del decreto de reforma agraria al artículo 27 Constitucional en 1992, como “un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria” (artículo 134 de la Ley Agraria), no está a la altura de los retos que demanda la nueva realidad agraria del país: procurar justicia para los sujetos agrarios en un entorno agresivo y altamente competitivo, con la participación de grandes corporaciones

multinacionales interesadas en las tierras y recursos naturales del país, sin ningún escrúpulo de cómo se apoderan de ellos.

A la actual Procuraduría Agraria, al estar sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), le falta autonomía constitucional y robustez operativa y presupuestaria para convertirse realmente en el ombudsman de los productores rurales, en la institución que tiene bajo su responsabilidad el cuidado de las garantías constitucionales, individuales y sociales de los sujetos del derecho agrario.

A pesar de ello, podemos decir que la creación de la Procuraduría Agraria y sus atribuciones establecidas por la Ley Agraria, son un acierto. La Procuraduría ha jugado un rol importante en la asesoría y orientación legal de los asuntos de ejidatarios y comuneros, tanto en el establecimiento de los órganos de gobierno de ejidos y comunidades como en la representación en juicios agrarios o en materia de amparo ante los órganos jurisdiccionales; en la solución de controversias agrarias a través de la conciliación, o por medio de juicios de arbitraje; ha sido de especial ayuda a comuneros y ejidatarios en la capacitación de sus derechos y en la asistencia de cuestiones de orden técnico.

Sin embargo, donde la Procuraduría queda a deber a las mujeres y hombres del campo, es precisamente en su carácter específico de ombudsman especializado en materia agraria, ya que al carecer de independencia plena de la autoridad agraria por ser un órgano sectorizado a la Sedatu, su facultad para emitir recomendaciones a las autoridades competentes se encuentra limitada y no se ejerce a plenitud.

En este contexto, se propone reformar y adicionar la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de hacer congruente la función de la Procuraduría Agraria con su carácter de ombudsman de los sujetos agrarios, otorgándole integralidad y plena autonomía al conferirle rango constitucional.

Por tanto, la Iniciativa que sometemos a consideración de esta Soberanía tiene como objetivo fundamental crear un órgano constitucional autónomo para la procuración de justicia agraria, especificar sus órganos de gobierno y el mecanismo institucional para nombrar al titular, así como establecer los sujetos jurídicos portadores de los derechos agrarios.

En este tenor, la reforma propone establecer en el nivel constitucional el carácter de la Procuraduría como un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, funcional y de gestión.

Asimismo, establece que, en el marco de sus obligaciones de servicio social gratuito, la protección y defensa de los derechos sociales agrarios y derechos humanos de los ejidatarios, comuneros, poseionarios y sus sucesores, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados, jornaleros agrícolas, colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general; estará a cargo de la Procuraduría Agraria, conforme a los principios agrarios consagrados en el artículo 27º y los derechos humanos del artículo 1o. de la Constitución.

Constituir en nuestra Carta Magna estas características de la Procuraduría, es fundamental para ejercer en libertad y con plena independencia las funciones de procurar justicia para las mujeres y hombres del campo, así como las atribuciones de órgano tutelar de los derechos particulares y colectivos de los sujetos agrarios, en armonía con las prescripciones sobre derechos humanos del artículo 1o. Constitucional.

De alguna manera, la reforma que proponemos no es otra cosa más que reconocer a nivel constitucional, vale decir de manera plena y absoluta, una atribución de la Procuraduría Agraria reconocida ya explícitamente por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Al respecto, el doctor Isaías Rivera Rodríguez comenta

“Para abordar el tema, nos remitimos al pronunciamiento que la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó el 6 de mayo de 1992, al aprobar el acuerdo número 3/92, en cuya parte conducente señala:

[...] Considerando que la Procuraduría Agraria, de acuerdo con la ley que la rige, es caracterizada como un Ombudsman especializado para atender asuntos agrarios, las quejas de esta naturaleza radicadas hasta ahora y las que pudieran presentarse en el futuro en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y que corresponden a la competencia legalmente establecida de dicha Procuraduría, le serán turnadas para la continuación o iniciación de su trámite y determinación jurídica. En estos casos, los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja en esa Procuraduría Agraria.”

Y agrega, “Es el mismo criterio plasmado en el artículo 22 del Reglamento de la citada Comisión Nacional, que señala: Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en materia agraria, que sea de la competencia de la Procuraduría Agraria, la turnará de inmediato a dicha Procuraduría notificando de esta remisión al quejoso...” 4

Justamente este rango de Ombudsman especializado para proteger derechos agrarios con enfoque de derechos humanos, que le reconoce la misma Comisión de los Derechos Humanos, debe estar incorporado en el cuerpo constitucional para que surta los efectos de pleno derecho.

#### Fundamento legal

Por lo expuesto y fundado, el suscrito diputado Fidel Calderón Torreblanca, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6o., numeral 1, fracción I; 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona la fracción XIX del artículo 27° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se reforma y adiciona la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único: Se reforma el tercer párrafo y se adicionan los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo, de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. (...)

I....

II a XVIII (...)

XIX. (...)

...

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, el cual se denominará Procuraduría Agraria y será un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con autonomía técnica, funcional y de gestión.

La protección y defensa de los derechos sociales agrarios y derechos humanos de los ejidatarios, comuneros, poseionarios y sus sucesores, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general; estará a cargo de la Procuraduría Agraria, conforme a los principios agrarios consagrados en el artículo 27º y los derechos humanos del artículo 1o. de la Constitución.

La prestación de sus servicios será gratuita y sus funciones, alcances y organización se establecerán en la ley.

La Procuraduría Agraria estará presidida por un Procurador. La designación del Procurador o Procuradora Agraria, será realizada por la Cámara de Diputados o, en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de entre una terna que someta a su consideración el Presidente de la República. El titular de la Procuraduría Agraria durará en su encargo cinco años y podrá ser ratificado por la misma Cámara por un periodo más.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir el Procurador o Procuradora Agraria.

La Procuraduría contará con un Órgano de Gobierno colegiado que se integrará de la siguiente manera:

- El Procurador Agrario, quien tendrá voto de calidad en caso de empate en las decisiones del Órgano de Gobierno, y



- Seis consejeros independientes, tres de los cuales serán electos por los votos de las dos terceras partes de los legisladores presentes de la Cámara de Diputados; los tres restantes serán nombrados por la Cámara de Senadores con la misma votación calificada. Tales nombramientos deberán recaer en personas que cuenten con amplia experiencia en la materia agraria y quienes por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia puedan contribuir a mejorar las funciones de la Procuraduría. La ley establecerá los procedimientos para la presentación de las propuestas en cada una de las Cámaras; y

XX...

Transitorios

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

Notas

1 “Los Derechos Humanos en Materia Agraria”. Isaías Rivera Rodríguez, En Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria  
[http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_23/Isa%C3%ADas%20Rivera.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_23/Isa%C3%ADas%20Rivera.pdf)

2 Nuestra Constitución: Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

3 Los datos históricos sobre los órganos de justicia agraria de este apartado, corresponden a Isaías Rivera Rodríguez, En Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria  
[http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_23/](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_23/)

4 “Los Derechos Humanos en Materia Agraria”. Isaías Rivera Rodríguez  
[http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_23/Isa%C3%ADas%20Rivera.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_23/Isa%C3%ADas%20Rivera.pdf)

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 9 de agosto de 2016.

Diputado Fidel Calderón Torreblanca (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 10 de 2016.)

Que adiciona la fracción VIII al Apartado C del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de los diputados María Cristina Teresa García Bravo, Maricela Contreras Julián, Omar Ortega Álvarez, Rafael Hernández Soriano y Julio Saldaña Morán y el senador Luis Humberto Fernández Méndez, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 17 de agosto de 2016

Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa

La presente propuesta de iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción VIII al Apartado C del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pretende que las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares tengan el derecho constitucional a que se realice todo lo necesario para que se otorgue justicia y conocer la verdad de lo sucedido a través de una investigación efectiva, el procesamiento de los responsables de los ilícitos, la imposición de las sanciones pertinentes y la indemnización de los daños y perjuicios que hubieren sufrido. Tomando en cuenta que el derecho a la verdad y acceso a la justicia es un derecho humano autónomo independiente que debe estar previsto en la Carta Magna, como el derecho a la educación, a la salud, al trabajo, a la no discriminación y al debido proceso, entre otros derechos humanos.

Argumentos

En México, las violaciones a los derechos humanos ha sido una práctica que ha estado presente a lo largo de la historia de nuestro país. Durante los últimos años, se ha manifestado la preocupación, el reclamo y el compromiso por construir un sistema de justicia más equilibrado donde se respeten los derechos fundamentales de las víctimas y de los inculpados.

En la reforma a la Constitución de 2000 se incluyó una amplia gama de derechos para las víctimas que marcaron un nuevo punto de partida en la vida jurídica del país y canalizaron el sentido de equilibrar sus derechos con los del indiciado o procesado, creándose un apartado B al Artículo 20 constitucional; sin embargo, la víctima u ofendido siguieron supeditados a la voluntad del Ministerio Público.

No obstante, a partir de la publicación del decreto del 18 de junio de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, mediante la cual se llevaron a cabo las reformas y adiciones a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del Apartado B del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal, se instaura básicamente en México el proceso penal acusatorio y oral, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Este es un sistema en el que se respetan los derechos fundamentales tanto de la víctima como del inculpadado y la característica esencial del sistema acusatorio consiste en concebir al proceso penal como un

juicio garantista, como una contienda entre partes situadas en un plano de igualdad, con plena contradicción, entre un tercero imparcial que es el juez.<sup>1</sup>

Sin duda, la reforma constitucional expedida por el Congreso de Unión, es la más importante para nuestro sistema de justicia desde el año de 1917, primordialmente, porque estamos ante un nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral.

En el Apartado C del artículo 20 constitucional se confieren nuevos derechos a las víctimas u ofendidos de los delitos, a efecto de ser acorde con el nuevo sistema penal, así como con la normatividad internacional que en la materia ha suscrito México.

De esta forma, en el apartado en comento, se consagraron los derechos que como garantías se consignan a favor de las víctimas y ofendidos por ilícitos penales. De ahí que estos derechos encomendados a la víctima u ofendido representan un avance en sus garantías fundamentales, que han ido creciendo para hacer más justa su participación en el proceso penal, con una mayor posibilidad de obtener la reparación del daño que le fue causado.

Sin embargo, a medida que ha venido evolucionando la sociedad, han surgido nuevos aspectos con el objeto de proteger más ampliamente los derechos de la víctima, en particular es importante que el legislador permanente garantice el derecho a la verdad y acceso a la justicia en la Carta Magna.

El derecho a la verdad y el acceso y justicia no sólo consiste en el derecho de toda persona conocer los hechos y acceder al órgano jurisdiccional, sino que también abarca también aspectos más amplios que buscan asegurar una respuesta efectiva por parte del sistema de justicia en aras a resolver los conflictos jurídicos, y de ese modo garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Cabe señalar que, el derecho de acceso a la justicia se encuentra establecido de forma genérica en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en el marco del sistema universal de derechos humanos, en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>2</sup>

Así que el derecho a la justicia reclama el respeto del debido proceso, el derecho de defensa, la justicia como valor y, asimismo, es entendido como un ciclo que incluye la investigación, la sanción y la reparación del daño a las víctimas.

Por otro lado, el derecho a la verdad no se encuentra explícitamente incluido en los instrumentos internacionales de derechos humanos. No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado el contenido del derecho a la verdad y las consecuentes obligaciones de los Estados a través del análisis integral de una serie de derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Es así como el derecho a la verdad empezó a manifestarse como un derecho de los familiares de víctimas de desaparición forzada y posteriormente se fue extendiendo

progresivamente a otras violaciones graves de los derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales o la tortura, cuya obligación del Estado es la de adoptar todas las medidas necesarias para investigar los crímenes o de los casos de graves violaciones de derechos humanos, juzgar a los autores y partícipes, e imponer a éstos penas ajustadas a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, y lo más importante, a localizarse e identificar a las víctimas.

En todas estas características, resulta esencial la participación y coordinación con las víctimas, sus familiares, defensores y defensoras de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y la sociedad general.

De modo que el derecho a la verdad no se reduce al derecho individual de toda víctima directa o de sus familiares a la verdad y a saber lo que ocurrió o tener la posibilidad real de conocer los hechos de forma veraz y oportuna, sino que es un derecho que alcanza a toda la sociedad en función del conocimiento de su historia de forma veraz, transparente y objetiva, los motivos, los hechos y las circunstancias relacionados con la comisión de los crímenes.

“El Derecho a la Verdad se encuentra íntimamente ligado a la obligación asumida por los Estados de hacer cumplir las obligaciones estipuladas en los instrumentos convencionales de protección de los derechos y las libertades fundamentales a los cuales voluntariamente se han sometido. Es indudable que los familiares de las víctimas tienen el derecho a que toda investigación que se realice sea exhaustiva para que ellos conozcan la verdad sobre el destino de sus seres queridos y las circunstancias por las que han atravesado, así como la difusión pública de la identidad de los responsables directos de las violaciones a los derechos humanos que aquellas hayan sufrido.”<sup>3</sup>

Con estas bases, hoy ya nadie puede negar que el acceso a la verdad y justicia es también un derecho humano fundamental y su garantía representa una obligación para el Estado que debe garantizar a todas las personas por igual.

Hoy el obstaculizar el acceso de las víctimas a la verdad y justicia sería violatorio de sus derechos humanos.

Con base en lo anterior, el derecho a la verdad y el acceso a la justicia de las personas consideradas víctimas por delitos o por violaciones a sus derechos humanos, han sido reconocidos por la comunidad internacional, en un documento emitido por la ONU denominado “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, mismo que sin crear nuevas obligaciones jurídicas internacionales, propone algunos puntos para llevar a cabo las obligaciones ya adquiridas por los Estados, en este sentido se expresa:

#### VIII. Acceso a la justicia

12. La víctima de una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o de una violación grave del derecho internacional humanitario tendrá un acceso igual a un recurso judicial efectivo, conforme a lo previsto en el derecho internacional. Otros recursos de que dispone la víctima son el acceso a órganos administrativos y de otra índole, así como a mecanismos, modalidades y procedimientos utilizados conforme al derecho interno. Las obligaciones resultantes del derecho internacional para asegurar el derecho al acceso a la justicia y a un procedimiento justo e imparcial deberán reflejarse en el derecho interno.

X. Acceso a información pertinente sobre violaciones y mecanismos de reparación.

24. Los Estados han de arbitrar medios de informar al público en general, y en particular a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de los derechos y recursos que se tratan en los presentes principios y directrices básicos y de todos los servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, administrativos y de otra índole a los que pueden tener derecho las víctimas. Además, las víctimas y sus representantes han de tener derecho a solicitar y obtener información sobre las causas de su victimización y sobre las causas y condiciones de las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de las violaciones graves del derecho internacional humanitario, así como a conocer la verdad acerca de esas violaciones.<sup>4</sup>

Por otra parte, en la reciente Ley General de Víctimas, que fue publicada el 9 de enero de 2013 y que entró en vigor el 9 de febrero de este mismo año, contempla el “derecho a la verdad” que tienen las víctimas, sus familiares y la sociedad en general para: “conocer los hechos constitutivos del delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad”. Sin embargo, este derecho no está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual, para garantizar la correcta aplicación de estos derechos en favor de las víctimas, es necesario incorporarlos en el texto de nuestra norma fundamental.

Asimismo, la Ley General de Víctimas, es la más importante para nuestro sistema de justicia, primordialmente, porque estamos ante un nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral, lo que está representando la modificación de prácticamente la totalidad de los ordenamientos jurídicos penales vinculados con la prevención del delito, la procuración de justicia, la impartición de justicia y la ejecución de las penas en nuestro país.

Tomando en consideración lo anterior, en nuestro país existe un precedente dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que mediante una contradicción de tesis, reconoce a las víctimas u ofendidos del delito como parte activa en el sistema procesal, y que las personas con tal carácter tengan la posibilidad de exigir el derecho a conocer la verdad de los hechos.

“Conforme al principio de progresividad en la protección de los derechos humanos, entre ellos, los derechos de acceso a la justicia y recurso efectivo, garantizados en los artículos 1o., 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos la víctima u ofendido del delito, tiene legitimación para impugnar, a través del amparo directo, la constitucionalidad de todos los apartados que conforman la sentencia definitiva condenatoria ... dicha legitimación es acorde con el principio de equilibrio de las partes procesales en materia penal y con el reconocimiento de la calidad de parte activa en el sistema procesal a favor de la víctima u ofendido del delito, ya que permite exigir el derecho a conocer la verdad; solicitar que el delito no quede impune; que se sancione al culpable y se obtenga la reparación del daño”.<sup>5</sup>

Sin duda, estos derechos son pilares fundamentales para proteger los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad; por lo consiguiente han surgido como respuesta frente a la falta de esclarecimiento, investigación, juzgamiento y sanción de los casos de graves violaciones de derechos humanos por parte del Estado, tomando en cuenta que nuestro país atraviesa por una crisis estructural de justicia que debe ser motivo de gran preocupación y seguimiento urgente por parte del Estado. Muestra de ello, son los hechos sucedidos estos últimos meses en los estados de Oaxaca, Guerrero, Veracruz y México.

Sumado a lo anterior, tenemos la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, Guerrero que llamó la atención del mundo frente a las graves violaciones de derechos humanos que hoy suceden en el país.

Ante estos hechos, resulta imperativo legislar a favor de las víctimas y sus familiares porque merecen que se conozca la verdad histórica de los hechos y que el estado les brinde justicia, así como el derecho a ser destinatarias de medidas de satisfacción de alcance general y de garantías de no repetición.

Es importante decirlo con claridad, al adoptar el Poder Legislativo estos derechos en la fracción VIII al Apartado C del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituirían uno de los pilares de los mecanismos para combatir la impunidad. Más aún constituirían los cimientos necesarios para un proceso de conocer la verdad histórica y que se haga justicia a todas las víctimas de los hechos llamados delitos.

El estado de derecho ya no puede estar bajo el riesgo de sometimiento de los que gozan de impunidad. Por este motivo, la verdad y acceso a la justicia es un punto pendiente de urgente resolución en la agenda política y legislativa nacional.

#### Fundamento legal

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa.

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa de ley con proyecto de

Decreto que adiciona fracción VIII al Apartado C del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se adiciona la fracción VIII al Apartado C del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. a VII. ...

VIII. Conocer la verdad histórica de los hechos, la identidad de los responsables y las circunstancias que fueron constitutivos de delito o las violaciones a los derechos humanos de que han sido objeto; a que se le haga justicia.

Transitorio

Único. El presente decreto entrara en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Cámara de Diputados, dirección en Internet: <http://www.diputados.gob.mx>, fecha de consulta: 3 de agosto de 2016.

2 Cámara de Senadores, Dirección en Internet: <http://www.senado.gob.mx>, fecha de consulta: 3 de agosto de 2016.

3 Amnistía Internacional, memorial en derecho amicus curiae presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Benavides Cevallos, Ecuador, 18 de diciembre de 1997, párrafo 61, página 21.

4 60/14 7 Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) el 16 de diciembre de 2005.

[http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInteresUPages/Remedy AndReparation.aspx](http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInteresUPages/RemedyAndReparation.aspx)



5 Amparo directo en materia penal, la víctima u ofendido del delito tiene legitimación para promoverlo cuando se impugnan apartados jurídicos diversos al de la reparación del daño de la sentencia definitiva. Contradicción de tesis 371/2012. SCJN. 20 de marzo de 2013.

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

Diputados: María Cristina Teresa García Bravo (rúbrica), Maricela Contreras Julián, Omar Ortega Álvarez, Rafael Hernández Soriano y Julio Saldaña Moran.

**Senador:** Luis Humberto Fernández (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 17 de 2016.)

Que adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Flor Estela Rentería Medina, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 17 de agosto de 2016

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 56, 57 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la que suscribe, diputada Flor Estela Rentería Medina, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la LXIII Legislatura, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un nuevo párrafo décimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### Exposición de Motivos

La pasada semana, del 1 al 7 de agosto, se conmemoró la Semana Mundial de la Lactancia Materna, instaurada por la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia desde el 1992, y representa el movimiento social de mayor presencia en el mundo en defensa de la lactancia materna.

El hecho que exista un movimiento en defensa a la lactancia materna, resulta un tanto paradójico, ya que en primer punto, representa una lucha importante por un tema tan trascendental para la salud y la infancia pero, por otro, nos muestra que existe aún en el mundo resistencia contra la lactancia, lo cual es vergonzoso como sociedad en pleno nuevo milenio.

La lactancia materna tiene más repercusiones potenciales sobre la vida de los niños menores de dos años que cualquier otra intervención o tratamiento preventivo, y acorde a cifras de la UNICEF, puede evitar hasta 1.4 millones de muertes de niños menores de cinco años en el mundo; aunado a esto un estudio realizado en el país de Ghana demostró que amamantar a los bebés la primera hora de nacimiento previene el 22% de las muertes neonatales.

Los niños amamantados tienen muchísima más posibilidad de supervivencia que los no amamantados, y enfermedades como las respiratorias, la diarrea, y muchas otras infecciones, son mitigadas contundentemente por la leche materna acorde a información de la OMS; en un estudio realizado en el Reino Unido por seis meses, la lactancia materna se relacionó con una disminución del 53% de las hospitalizaciones por diarrea y una reducción del 27% de las infecciones respiratorias.

Contrario a los porcentajes satisfactorios de la lactancia materna, su aceptación en muchos países ha sido bastante lenta, y no obstante a los esfuerzos internacionales, los tabúes, la

falta de sensibilidad y la mala información ha causado que por ejemplo, en nuestro país, la lactancia materna no solo no crezca, sino que vaya en un lamentable retroceso.

Acorde a información de la UNICEF, en México el porcentaje de bebés que reciben los beneficios de la leche materna asciende al 30.8%, aunque esta cifra contempla tanto aquellos que se alimentan exclusivamente de este modo así como quienes tienen alimentación mixta que incluye alguna leche de fórmula; este porcentaje representa un incremento sustancial del que hace unos años se tenía noticia, pero es necesario redoblar esfuerzos para tratar de que no haya ni un solo niño sin leche materna.

Los beneficios de la lactancia no son exclusivos para los bebés; también las madres se ven beneficiadas al reducirse el riesgo de hemorragia posparto, retrasar el retorno a la fertilidad y, a largo plazo, reduce los riesgos de diabetes tipo dos y los cánceres de mama, útero y ovario, así como de la depresión posparto.

Es por todo esto, que la iniciativa que hoy propongo tiene como objetivo añadir un nuevo párrafo al artículo 4o. Constitucional, que se destaca por el amplio catálogo de derechos que contempla, entre ellos el interés superior de la niñez, para establecer en nuestra Ley Suprema como derecho fundamental, el acceso a la leche materna, promoviendo la cultura de la lactancia materna y sus beneficios.

En atención a lo expuesto, que me permito someter a la consideración de esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un nuevo párrafo décimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un nuevo párrafo décimo 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.

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

...

En alimentación infantil, el Estado promoverá la cultura de la lactancia materna, entendida esta como el mejor recurso para la salud y vida de los niños y niñas en la primera infancia.

Transitorio

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 09 de Agosto de 2016

Diputada Flor Estela Rentería Medina (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 17 de 2016.)

Que adiciona el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 24 de agosto de 2016

#### Justificación

En democracia la participación política juega un rol fundamental, ya que es la actividad de los ciudadanos lo que permite influir e intervenir en la designación de sus gobernantes o bien incidir en la formación de la política estatal. De esta forma los ciudadanos legitiman y dan sentido al gobierno que es electo, en esta idea el voto de los ciudadanos resulta vital para el Sistema democrático.

En contraparte de la participación política, encontramos al abstencionismo, donde los ciudadanos no participan los diferentes eventos de la vida política de un país; y se manifiesta de forma clara cuando aquellos no ejercen su derecho ni cumplen con la obligación cívica de votar en los procesos electorales.

En tal sentido, consideramos necesario establecer mecanismos legales y/o jurisdiccionales que propicien la participación ciudadana y con ello, dotar de una mayor legitimidad popular a los gobiernos electos mediante sufragio.

#### Argumentos

La participación electoral debe ser una preocupación fundamental de los regímenes democráticos. Si bien las reformas electorales se suelen concentrar en generar la competencia justa y libre en elecciones, lo cierto es que en nuestro país se debe asumir como verdadero reto la abstención electoral y por ende la no participación electoral que es un síntoma de debilidad en nuestra vida democrática.

Debemos recordar que en la elección de diputados federales del año 2015, conforme a los cómputos finales avalados por el Instituto Nacional Electoral, la participación electoral fue de apenas el 49.05% y por ende el abstencionismo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral fue del 50.95%. Existen casos que resultan alarmantes como el de Baja California donde el abstencionismo alcanzo el 70% y con solo 30% de electores se determinó a los representantes populares. Otro caso similar es el de Chihuahua donde el abstencionismo fue del 67.8%. En situación muy similar se encuentran los estados de Aguascalientes, Quintana Roo y Tlaxcala, estados que presentaron un abstencionismo mayor al sesenta por ciento. Estos números no son un caso aislado, por ejemplo, desde el año de 1994 al año 2013 en la elección de Presidente de la Republica el abstencionismo ha venido en ascenso, en 1994 el abstencionismo fue de solo 22.84 %, y en el año 2000 la cifra subió al 36.03 %, alcanzando la cifra record en el año 2006, cuando el abstencionismo llego al 41.45 %, en contraste en la elección del año 2012 el abstencionismo fue del 36.86%.

No pretendemos realizar un estudio detallado de los datos electorales que se han venido dando en cada una de las elecciones, con los datos señalados solo pretendemos reflejar lo que ya es del conocimiento público, que el abstencionismo es un tema grave en nuestra democracia y que se deben adoptar los mecanismos legales que propicien la participación ciudadana. El abstencionismo resulta grave porque resulta que con menos del 20 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral se puede determinar a un presidente de la república como ya ocurrió en el año 2006, cuando lo deseable es que cualquier representante popular cuente con un mayor respaldo ciudadano.

Otro tema que se debe considerar, es que el abstencionismo permite incidir en la votación de las casillas, pues a menor participación electoral la compra de votos puede jugar un papel determinante e incidir directamente en el resultado electoral, alterando de este modo la verdadera voluntad ciudadana. Otro punto relacionado con el abstencionismo es el de la integración de casillas, pues cada vez resulta más difícil convencer a los ciudadanos de integrar las casillas como funcionarios de la misma y en no pocas ocasiones, se sabe que muchos ciudadanos piden un pago por su participación como funcionarios de casilla.

Ahora bien, ¿Cómo podemos disminuir el abstencionismo?, en el mundo podemos observar que existen diferentes formas y variantes entorno a la obligatoriedad de la emisión del voto. Por ejemplo, entre el siglo XIX y XX en algunos países de Europa se estableció la obligatoriedad del voto y se penalizaba la abstención, regularmente con multas económicas (Bélgica (1893), Holanda y Luxemburgo (1917), Francia, Italia, algunos Länder austríacos y cantones suizos). Con el trascurso del tiempo, en esos países, se ha abolido la norma de obligatoriedad, sin que ello redujera los niveles de participación electoral. Lo cierto es que puede afirmarse que la norma de obligatoriedad legal reduce en gran medida las cifras de abstención mientras está vigente, e incluso abolida la obligatoriedad los países que han convivido con dicha norma siguen presentando niveles relativamente mucho más bajos de abstención electoral.

En el caso de Latinoamérica, observamos que en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Venezuela, el voto resulta obligatorio y se sanciona regularmente con multa económica, en estos países el nivel de participación ciudadana en las urnas resulta más alto, que en aquellos países que no cuentan con medidas de obligatoriedad.

Si bien la sanción no es el ideal democrático, la situación nos obliga a regular las sanciones que ya establece la Constitución, a efecto de generar conciencia democrática en la ciudadanía.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, observamos que el sufragio se encuentra contemplado en los artículos 35 fracción I y en el artículo 36 fracción III. El artículo 35 lo refiere como un derecho y el artículo 36 establece que es una obligación y como toda obligación resulta sancionable mediante la suspensión, tal y como lo establece el artículo 38 que a la letra señala:

“Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;"

Esta norma permite sancionar a los ciudadanos mediante la suspensión de los derechos o prerrogativas por un año, para el caso del derecho de votar entendemos que la suspensión sería en los derechos político-electorales, esto es en el derecho de votar y de ser votado y la pena duraría un año. Pena que consideramos apropiada, dado que la sanción se relaciona de forma directa con la obligación que no se cumple y la sanción se circunscribe a la materia de la que deriva, la medida es proporcional a su incumplimiento y como sanción es ejemplificativa. Además de que al sancionar el incumplimiento de una obligación ciudadana se contribuye al fortalecimiento de la cultura de la legalidad, paso indispensable en la construcción de un país más democrático. Por otra parte, no juzgamos conveniente que se impongan sanciones económicas por incumplir la obligación de votar, como sucede en otros países, pues resultaría injusto para los ciudadanos, ello considerando la difícil situación económica del país.

Ahora bien, esta disposición Constitucional actualmente no cuenta con un procedimiento concreto que haga exigible la obligación de votar, como tampoco cuenta con una autoridad competente que pueda aplicar la sanción señalada en la fracción I del referido artículo. En tal sentido es necesario complementar las normas que permitan imponer las sanciones que sean necesarias.

En esta idea, para poder implementar un procedimiento o mecanismo que permita la imposición de sanciones, es deber primero dotar de competencia a los tribunales electorales en materia de suspensión de los derechos político-electorales por incumplimiento de la obligación señalada en el artículo 36, fracción III, de nuestra Constitución. También es necesario que el Instituto Nacional Electoral, cuente con atribuciones para que, en determinado momento, pueda iniciar el procedimiento de suspensión de derechos por incumplimiento de las obligaciones electorales ante los tribunales competentes.

Consideramos que la suspensión de derechos debe ser una medida final y no debe ser la única medida que combata el incumplimiento de las obligaciones electorales de votar e integrar las casillas, por el contrario en diversas leyes se deben establecer medidas que permitan las sanciones o incluso medidas de promoción del derecho de voto, sin embargo en un primer momento es necesario hacer las modificaciones Constitucionales propuestas a fin de generar el marco jurídico que permita instaurar el procedimiento de suspensión de derechos.

#### Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

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



Único. Se adiciona un último párrafo al artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. a VI. ...

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

En el caso del incumplimiento de las obligaciones electorales señaladas en las fracciones I y III del artículo 36 de esta Constitución, corresponde al Instituto Nacional Electoral solicitar la suspensión de derechos y a las autoridades electorales jurisdiccionales de los Estados determinar la sanción aplicable, que podrá ser revisada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Transitorio

Único. El Congreso de la Unión contará con ciento veinte días para realizar las modificaciones legales a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación a efecto de instaurar el procedimiento de suspensión de derechos y realice las modificaciones legislativas que de mejor manera impulsen la promoción del voto e integración de casillas. Plazo que comenzará a correr una vez que se haya cumplido el procedimiento señalado en el artículo 135 de la Constitución.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, 24 de agosto de 2016

Diputado Omar Ortega Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 24 de 2016.)

Que reforma diversas disposiciones del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 24 de agosto de 2016

El suscrito, Clemente Castañeda Hoeflich, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo señalado 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 iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con base en la siguiente

#### Exposición de Motivos

I. México es una nación con una composición pluricultural que reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como portadores de derechos. A partir de la reforma constitucional de 2001 en materia de derechos indígenas se lograron una serie de avances en cuanto al reconocimiento de los derechos de estas comunidades, pero sin embargo, quedaron muchas cuestiones pendientes y se consolidó un esquema de asimetrías en el acceso a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Esta asimetría y vacío en la capacidad de las comunidades para ejercer sus derechos se debe a que no se han establecido los instrumentos jurídicos suficientes para reconocerlas como entidades colectivas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones. Es decir, el reconocimiento de la existencia de los pueblos y comunidades indígenas no es suficiente para aplicar de manera efectiva la legislación con la que contamos, porque de poco sirve la estipulación de derechos sin que se reconozca a sus titulares.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a las comunidades indígenas como “entidades de interés público”, tal y como se lee en el último párrafo del Apartado A del artículo 2o. constitucional:

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.

Esta redacción abre la puerta a dos problemáticas. En primer lugar, el interés público es definido en la doctrina jurídica como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.<sup>1</sup> En este sentido, la cualidad de “entidades

de interés público” otorgado a los pueblos indígenas significa, principalmente, que son objeto de interés, más que sujetos de derecho.

En segundo lugar, consolida un régimen de asimetría en el acceso y ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente, dado que deja en manos de las entidades federativas definir las características y alcances de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, lo que ha llevado a contar con legislación estatales avanzadas en la materia, mientras que otras han permanecido rezagadas en detrimento de los pueblos y comunidades indígenas.

En cuanto a la primera problemática, es fundamental destacar que la cualidad de “entidades de interés público”, significa que los pueblos indígenas no tienen personalidad jurídica colectiva por lo que están sujetos a la intervención del Estado. Como “entidades de interés público”, las instituciones deben gestionar el bienestar de estas comunidades, dándoles un carácter pasivo.

La comprensión de los pueblos y las comunidades indígenas como “entidades de interés público” se sustenta en una visión paternalista y sustentada en el principio de integración, no en el de reconocimiento.<sup>2</sup> Además, concebirlos como “entidades de interés público” implica incumplir el principio pro personæ, pues limita su capacidad de ejercicio en virtud de la ausencia de personalidad jurídica para ser titular de obligaciones y para hacer valer sus derechos.

Por el contrario, la comprensión de los pueblos y comunidades indígenas como “sujetos de derecho” implica el reconocimiento de su personalidad jurídica colectiva y, por lo tanto, de su capacidad para portar y ejercer derechos como una entidad que tiene actuación en la vida jurídica. De esta manera, la concepción de las comunidades indígenas como “sujetos de derecho público” implica no sólo reconocer sus derechos y garantizar el principio de libre determinación, sino también reconocerles su capacidad y personalidad para decidir su presente y futuro.

En resumen, concebir a los pueblos indígenas como como sujetos de derecho implica que dejan de ser considerados como un objeto pasivo que requiere la atención y el interés de las autoridades públicas, para pasar a ser sujetos que el derecho considera como una sola entidad y, por tanto, que pueden acceder y ejercer derechos colectivos y de esta manera actuar, decidir y conducirse como pueblos con una personalidad colectiva y con base en sus aspiraciones y en su visión, con base en su estructura organizativa y territorial, y fortaleciendo su identidad y su cultura.

Es fundamental recordar que la misma Constitución mexicana ya reconoce la existencia de derechos colectivos, al señalar en el segundo párrafo del artículo 2o. que la nación “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. Por otra parte, debemos ser conscientes que el derecho a la libre determinación, reconocido también constitucionalmente, sólo puede concretarse colectivamente, de tal manera que los derechos de los pueblos indígenas son esencialmente derechos colectivos, son derechos reclamados por una colectividad.<sup>3</sup>

Así pues, el gran reto que enfrenta nuestro marco jurídico en materia de derechos indígenas no es el de reconocer la existencia de derechos colectivos, sino delinear las mejores vías para su ejercicio pleno por parte de las comunidades y pueblos indígenas. El no reconocimiento de estas comunidades como “sujetos de derecho” constituye el principal obstáculo e impedimento para ello.

II. El levantamiento del Ejercicio Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en 1994, supuso el inicio de un amplio debate en materia de derechos indígenas, dado que incrustó en la vida pública la necesidad de emprender una discusión sobre la composición multicultural de la nación, así como sobre los derechos básicos y colectivos a los que deberían tener acceso los pueblos indígenas.

El 16 de febrero de 1996, el gobierno federal y el EZLN firmaron los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, conocidos como “Acuerdos de San Andrés Larráinzar”. En el Pronunciamiento conjunto del gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se menciona específicamente la necesidad de “el reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público”, mientras que en las Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional se establece que se propondrá al “Congreso de la Unión reconocer, en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público”.<sup>4</sup>

Con base en los Acuerdos de San Andrés, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) elaboró una propuesta de reforma constitucional que reconocía a las comunidades indígenas como “entidades de derecho público”. No obstante, el Congreso de la Unión aprobó esta iniciativa con modificaciones sustanciales, entre las que se incluye la de caracterizar a las comunidades como “entidades de interés público”.

Aunque dicha reforma reconoce la composición pluricultural de la nación, así como una serie de derechos para los pueblos y comunidades indígenas, el no reconocimiento de la personalidad jurídica colectiva de estas comunidades como “sujetos de derecho”, generó no sólo una contradicción sino un obstáculo para que estas comunidades puedan acceder y ejercer sus derechos.

Vale la pena mencionar que el no reconocimiento de las comunidades indígenas como “sujetos de derecho”, no sólo contraviene el espíritu de la llamada “iniciativa Cocopa”, producto de los Acuerdos de San Andrés y de un consenso histórico entre las autoridades mexicanas y los pueblos indígenas, sino que también contradice instrumentos internacionales consensados con los propios pueblos indígenas y que son tratados de los que México forma parte, como son el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por el Senado de la República en julio de 1990. En él se establece que la población de un Estado se integra por individuos y por pueblos, y que los derechos colectivos de los pueblos indígenas deben ser respetados, dado que se

reconocen como parte de la población de un Estado nacional y como titulares de derechos colectivos, derivados de sus características históricas y culturales.<sup>5</sup>

En 2003, el relator especial de la ONU para los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, publicó el Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, donde plantea que en la reforma constitucional de 2001 no fueron respetados los términos del Convenio 169 de la OIT, por lo que se recomienda a México:

64. [...] reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena con el objeto de establecer claramente todos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.

...

70. El Convenio 169 deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas.

...

72. Las legislaciones federal y estatal deberán ajustarse a las disposiciones del Convenio 169 cuando así proceda.<sup>6</sup>

En Movimiento Ciudadano estamos convencidos de que es tiempo de que México reemprenda la discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas para reconocer plenamente su calidad de portadores y titulares de derechos, capaces de decidir y conducir su vida colectiva y de participar en la construcción de su futuro y en el de la nación.

Es fundamental que se lleve al debate público la necesidad de reformular la legislación en materia indígena bajo los principios de progresividad y de interpretación pro personæ, llevados a nuestra Constitución mediante la reforma en materia de derechos humanos de 2011, y que implicó la creación del llamado “bloque de constitucionalidad” integrado no solamente por la Carta Magna, sino también por los tratados internacionales, y que incorporó el mencionado principio pro personæ que supone que cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir siempre la que proteja más al titular de un derecho.

Resulta claro que para el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, la concepción de éstas como “entidades de interés público” no es satisfactoria, dado que las coloca bajo la tutela del Estado, y no como sujetos con personalidad colectiva titulares de derechos, como lo haría la definición de “sujetos de derecho”.

El reconocimiento de las comunidades indígenas como “sujetos de derecho” les permite contar con los instrumentos jurídicos necesarios para ejercer el derecho a la autonomía, ya

reconocido en la Constitución. Significa también que las comunidades indígenas puedan ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales, siendo parte del Estado nación como actores partícipes y como interlocutores, y no sólo como “entidades de interés público”.

En el mismo contexto, considerar las comunidades indígenas como “sujetos de derecho” también se relaciona con el ejercicio democrático del poder, ya que estas comunidades podrán participar como iguales, como integrantes del Estado con derechos y obligaciones, en la construcción de un modelo de vida acorde con sus aspiraciones.

Es importante recalcar que algunas entidades federativas ya reconocen a los pueblos y comunidades indígenas como entidades o sujetos de derecho público, como son el caso de San Luis Potosí y Oaxaca; sin embargo, en otras entidades no se ha presentado esta discusión y existe un vacío normativo que ha perjudicado la capacidad de ejercer sus derechos a los pueblos indígenas, lo que evidencia la asimetría de derechos que hemos mencionado.

III. Mediante la presente reforma constitucional se persiguen dos objetivos: en primer lugar, reconocer a las comunidades indígenas como sujetos de derecho, es decir, otorgarles una personalidad jurídica colectiva que les permita ejercer plenamente sus derechos ya reconocidos en la misma Constitución y contar con personalidad jurídica colectiva para tomar decisiones y formar parte del desarrollo nacional, para lo cual se propone realizar diversas modificaciones al artículo 2o. constitucional que adecúen la terminología y conceptos, así como los alcances de sus derechos.

En segundo lugar, se plantea acabar con el modelo de asimetría en el ejercicio de los derechos, de tal manera que se generen condiciones normativas para que todas las entidades federativas del país deban reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, para ello se propone reformar el último párrafo del Apartado A del artículo 2o. constitucional.

Para ejemplificar las modificaciones planteadas en la presente iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:



<p><b>Texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b></p>	<p><b>Propuesta de reforma</b></p>
<p><b>Artículo 2o.</b> La nación mexicana es única e indivisible.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.</p> <p>A. 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</p> <p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p> <p>II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.</p> <p>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 disfrutarán 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, la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán</p>	<p><b>Artículo 2o.</b> [...] [...] [...]</p> <p><b>La libre determinación es el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para autogobernarse, tener su propia identidad como pueblo y decidir sobre su vida presente y futura, mismo que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público 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.</b></p> <p><b>A. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y garantiza su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:</b></p> <p>I. [...]</p> <p>II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. <b>Como sujetos de derecho público, las comunidades indígenas, a través de sus autoridades y dentro de su jurisdicción, ejercerán sus funciones y actos jurídicos conforme a sus sistemas normativos y formas autónomas de gestión.</b></p> <p>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 disfrutarán 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, la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. <b>La federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán a las autoridades indígenas elegidas por las comunidades, de acuerdo a sus sistemas normativos, como interlocutores para el desarrollo</b></p>



limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo los que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, 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. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

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 eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

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

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida

**de las funciones de gobierno.**

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. **Las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez.**

V. a VIII. [...]

Las constituciones y leyes de las entidades federativas **reconocerán a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios**, y establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad.

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

[...]

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

II. a VIII. [...]

IX. Consultar a los pueblos indígenas 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. **Como sujetos de derecho público, las comunidades indígenas tienen el derecho y la obligación de participar en la planeación, programación y evaluación de las políticas públicas y los programas que les afecten en coordinación con las autoridades competentes.**

[...]

[...]

de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

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

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

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

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

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

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

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el

<p>territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.</p> <p>IX. Consultar a los pueblos indígenas 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.</p> <p>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.</p> <p>Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.</p>	
---	--

Es tiempo de poner en el centro del debate público la agenda de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas que ha permanecido opacada y soslayada durante los últimos años, a pesar de que quedaron grandes deudas luego de la reforma de 2001.

Los derechos de los pueblos indígenas en México no están en duda, pero aunque están reconocidos en nuestra Carta Magna, no existen las suficientes garantías jurídicas para que los pueblos y comunidades los puedan ejercer plenamente, sin obstáculos y sin restricciones. El objetivo de la presente reforma es precisamente generar una transformación normativa que les permita a los pueblos indígenas acceder a los derechos colectivos que el Estado mexicano ya les reconoce.

Por lo expuesto nos permitimos presentar ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público

Único. Se reforman el primer y último párrafos, y las fracciones II, III y IV del Apartado A, el primer párrafo y las fracciones I y IX del Apartado B, y el quinto párrafo del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. [...]

[...]

[...]

[...]

La libre determinación es el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para autogobernarse, tener su propia identidad como pueblo y decidir sobre su vida presente y futura, mismo que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público 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 a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y garantiza su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para

I. [...]

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. Como sujetos de derecho público, las comunidades indígenas, a través de sus autoridades y dentro de su jurisdicción, ejercerán sus funciones y actos jurídicos conforme a sus sistemas normativos y formas autonómicas de gestión.

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 disfrutarán 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, la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán a las autoridades indígenas elegidas por las comunidades, de acuerdo a sus sistemas normativos, como interlocutores para el desarrollo de las funciones de gobierno.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. Las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez.



V. a VIII. [...]

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad.

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

[...]

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

II. a VIII. [...]

IX. Consultar a los pueblos indígenas 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. Como sujetos de derecho público, las comunidades indígenas tienen el derecho y la obligación de participar en la planeación, programación y evaluación de las políticas públicas y los programas que les afecten en coordinación con las autoridades competentes.

[...]

[...]

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 presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, las entidades federativas contarán con un plazo de 180 días para realizar las adecuaciones a sus

constituciones y leyes estatales a fin de reconocer el carácter de sujetos de derecho público de las comunidades indígenas.

Tercero. Una vez publicado el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días para realizar las reformas necesarias a las legislaciones secundarias que se vean impactadas por la presente reforma.

#### Notas

1 Diccionario jurídico mexicano, tomo I-O, UNAM-Porrúa. México.

2 Soriano Flores, José Jesús. “El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas de México: una aproximación desde los derechos humanos”, en Ciencia Jurídica, Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho, año 1, número 2, páginas 159-169.

3 Ordóñez Mazariegos, Carlos Salvador. “Derechos humanos de los pueblos indios”, en Etnicidad y derecho: un diálogo postergado entre los científicos sociales, primera edición, UNAM, México, 1996, páginas 215-216.

4 Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena. Cfr. [http://komanilel.org/BIBLIOTECA\\_VIRTUAL/Los\\_acuerdos\\_de\\_San\\_Andres.pdf](http://komanilel.org/BIBLIOTECA_VIRTUAL/Los_acuerdos_de_San_Andres.pdf)

5 Decreto promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Cfr. [http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf)

6 Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, S. Rodolfo Stavenhagen, Misión a México, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003.

Sede de la Comisión Permanente, a 24 de agosto de 2016.

Diputado Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 24 de 2016.)

Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 24 de agosto de 2016

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

#### Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

#### Antecedentes

El primer presidente en rendir un informe fue Guadalupe Victoria, quien se presentó el 1º de enero de 1825 ante el Congreso para dar cuenta sobre su gobierno, en este informe, el entonces presidente dio cuenta de logros para el ejército, datos sobre el pago de sueldos



atrasados a los empleados del Estado y lo referente a la administración de justicia. A partir de este momento, se creó la tradición que los siguientes presidentes continuaron.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este informe ocurrió a unos meses de la elección en que Felipe Calderón Hinojosa fue nombrado presidente, en un proceso electoral cuestionado e impugnado por el perredista Andrés Manuel López Obrador. El presidente asistió puntual, pero algunos legisladores de la oposición le impidieron llegar al pleno, mientras que los demás tomaban, al mismo tiempo la tribuna principal. Ante tal clima, el Diputado presidente de la Cámara de

Diputados, el panista Jorge Zermeño, instruyó para que una comisión de legisladores recibiera el Informe Presidencial fuera del salón de sesiones.

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

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

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

#### Consideraciones

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

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

III. “La transparencia de la función pública es profundamente democrática. Es un acto de notable consecuencia con la noción de una democracia al servicio de las personas, y en la que quienes ejercen funciones públicas son primero servidores que autoridades, y los ciudadanos son antes mandantes y titulares de derechos, que súbditos pasivos e indolentes [...] La democracia del futuro, probablemente, será aquella que sea capaz de poner a disposición de las personas el conocimiento e información que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Donde esté la información estará el poder. La democracia del mañana será tan sólo si las personas fundamentan, ejercen y potencian sus derechos ciudadanos a partir del acceso oportuno a la información relevante del quehacer estatal. Si, por el contrario, la información – y en especial la relativa a la cosa pública – se hace impenetrable a los ojos de

la sociedad, y se mantiene concentrada en unos pocos, no sólo la ética pública, sino la propia democracia, enfrentarán grave amenaza”.<sup>2</sup>

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

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

VI. Diversos casos en América nos señalan:

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

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

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

En Nicaragua, Estados Unidos y en Venezuela, se establece expresamente que el presidente de la República puede presentar, enviar o dirigir en más de una ocasión informes o mensajes. En Panamá se señala que se hará al principio de cada Legislatura por lo que el presidente informará dos veces al año.

En Perú su Constitución dispone que aunque el presidente de la República tiene la facultad de dirigir varios mensajes, queda entendido que el primer mensaje será aprobado por el congreso mientras que los demás serán aprobados por el consejo de ministros.

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

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

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

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

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

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

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

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

En Perú el Reglamento del Congreso de la República, dispone que el Congreso escucha el mensaje del presidente de la República, el día que se celebra la sesión de la Junta Preparatoria e Instalación del Congreso.

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

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

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

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

Por lo anteriormente expuesto someto a la consideración de esta Comisión Permanente la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el Artículo 69 de la Constitución lítica de los Estados Unidos Mexicanos.

#### Decreto

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

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

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

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

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

#### Transitorio

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

#### Notas

1 Ernesto Emmerich, Gustavo, “Democracia, ciudadanía y transparencia” en Democracia y transparencia, Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia; México, nov. 2005, p.25.

2 Alejandro Ferreiro Yazigi, “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia presentada en la novena Conferencia Anticorrupción, Durban (Sudáfrica), 1999.

3 Nuria Cunill Grau, “Responsabilización por el control social”; en Consejo Científico del CLAD (coord.), La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana, Buenos Aires, CLAD, BID, Euneba, 2000.

4 “Formato del informe presidencial”. Marco Teórico Conceptual, análisis de las propuestas de modificación al artículo 69 de la Constitución, derecho comparado, y opiniones especializadas en el tema. (Actualización). Maestra Claudia Gamboa Montejano, investigadora parlamentaria / Licenciado Arturo Ayala Cordero, asistente de investigador. Agosto, 2007

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 24 días del mes de agosto del 2016.

Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 24 de 2016.)



Del Congreso de Colima, con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Secretarios de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Presentes

Por este conducto, me permito informarles que en sesión pública ordinaria, celebrada con fecha 16 de los corrientes, los diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima, aprobaron por mayoría, y con las facultades que le otorga la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviar a esa honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa por la que se propone la adición de un segundo párrafo al apartado I del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

Iniciativa de acuerdo con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al apartado I del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un segundo párrafo al apartado 1 del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A. a H. ...

I. ...

Cualquiera de las Cámaras a través de sus comisiones ordinarias, podrá convocar a las legislaturas de los estados, mediante la representación de los integrantes que éstas acuerden, cuando se discuta una iniciativa de ley o decreto a esta Constitución, o cualquier otra ley que implique la armonización de la legislación de las entidades federativas, con el objeto de conocer sus posicionamientos al respecto.

I. (sic DOF 24-11-1923). ...

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez que se cumpla con lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

El titular del Poder Ejecutivo federal dispondrá se publique, circule y observe.

Sin otro particular solicitamos se le dé el trámite legislativo correspondiente a la iniciativa en comento, adjuntándose el citado documento para los efectos señalados.

Atentamente

Colima, Colima, a 18 de agosto de 2016.

Diputado Francisco Javier Ceballos Galindo (rúbrica)

Secretario

Diputado José Adrián Orozco Neri (rúbrica)

Secretario

Presidente del Honorable Congreso del Estado

Presente

El suscrito, diputado Federico Rangel Lozano, y demás diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del estado, en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción I, del artículo 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como en lo dispuesto en los artículos 22, fracción I, 83, fracción I, 84, fracción III, y 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y 126 de su Reglamento, someten a consideración de la asamblea la presente iniciativa de acuerdo, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 71, dispone quiénes gozan del derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, en el caso particular, la fracción III de dicho numeral faculta a las legislaturas de los estados para que, si es su deseo, hagan uso de esa atribución, facultad que permite a las legislaturas locales emprender leyes o decretos ante el Congreso de la Unión cuando a juicio de éstas, consideran que deban reformarse o crearse ciertas disposiciones normativas de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Materializada la facultad de iniciativa prevista en el citado artículo 71 por cualquiera de los agentes que se mencionan en éste, dicha iniciativa deberá sujetarse a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Federal, el cual dispone de manera genérica el proceso legislativo que ha de seguir cada iniciativa de ley o decreto una vez que ha sido presentada ante cualquiera de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Es en el artículo 72 de la Carta Magna donde el ejercicio del derecho de presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, en un estado federal como el nuestro, provoca que la fijación de posturas políticas puestas en debate, resulta parte esencial en los acuerdos de transformación de los sistemas jurídico y político mexicanos; más aún, cuando en ejercicio de las atribuciones legislativas (formales y materiales), se busca reformar a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la legislación que encuentra concurrencia con las entidades federativas, y que su entrada en vigor, sea susceptible de armonización por parte de las legislaturas de las entidades federativas.

Ante la diversidad de planteamientos y posturas que puede existir en el seno de las comisiones de cualquiera de las Cámaras de Diputados y de Senadores al momento de discutirse las iniciativas de ley o decreto de los ordenamientos antes señalados, permite un ejercicio de enriquecimiento ideológico que favorece a los miembros que integran los órganos dictaminadores, al momento de emitir sus opiniones respecto del proyecto a tratarse.

Es precisamente en esta etapa del procedimiento legislativo, relativo al estudio y análisis de las iniciativas, en el cual las legislaturas estatales pueden aportar diversos elementos, basados en la perspectiva de sus realidades, atendiendo a estrategias de desarrollo y agendas legislativas.

Dicha práctica se lleva a cabo en tratándose de temas en la que son invitados al debate en comisiones diversos grupos relacionados con los temas, de los cuales, sus experiencias y aportaciones son susceptibles de fortalecer el panorama y contenido del proyecto legislativo en discusión.

Vista la existencia de dicha apertura por parte de las comisiones dictaminadoras, resulta trascendental, desde una perspectiva de cooperación parlamentaria, abrir los espacios políticos del Congreso de la Unión a través de sus comisiones, respecto de los temas que impactan el orden jurídico de las entidades federativas; para que en un ejercicio tangible de participación representativa, las comisiones ordinarias que integran la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, según sea el caso, tengan la facultad de extender una atenta convocatoria a las legislaturas de las entidades federativas, a fin de que éstas, a través de un previo acuerdo, designen representantes que hagan valer sus opiniones y expectativas, para de esa manera, desplegar sus posicionamientos respecto a la diversidad de temas a tratar.

Por tanto, de consolidarse la pretensión que nos ocupa, se estaría fortaleciendo el procedimiento legislativo, y a su vez, el sistema federal representativo, pues se amplía el espectro político, social y económico de los proyectos legislativos en beneficio de la sociedad mexicana, mediante una postura incluyente, considerada desde diversos ángulos.

Cabe mencionar, que en vísperas de celebrarse los 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consideramos importante robustecer la participación política de las legislaturas de las entidades federativas, en cuanto a ser escuchadas antes de que se emitan los dictámenes que habrán de ser discutidos por el pleno de ambas Cámaras; de esta forma, el ejercicio que caracteriza al principio de rigidez de nuestra Constitución federal se verá fortalecido, toda vez que las legislaturas locales conocerán de los temas y versarán su votación en su momento respectó de la minuta que se turne, en concordancia con las experiencias y el intercambio de opiniones que en el debate en comisiones se desarrolle.

Asimismo, con pleno respeto a las esferas competenciales, las legislaturas de las entidades federativas únicamente aportarán sus experiencias a través de posicionamientos, por lo que, en ningún momento, participarán con voto en proyectos legislativos ajenos a su competencia, al tiempo en que el H. Congreso de la Unión, se posicionaría como un poder incluyente e innovador.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 126 de su Reglamento, sometemos a consideración de este honorable Congreso del estado el siguiente proyecto de

Acuerdo

Primero. Esta Quincuagésima Octava Legislatura del honorable Congreso del estado acuerda remitir a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto relativa a adicionar un segundo párrafo al apartado I del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:.

Artículo 72. ...

A. a H. ...

I. ...

Cualquiera de las Cámaras a través de sus comisiones ordinarias, podrá convocar a las legislaturas de los estados, mediante la representación de los integrantes que éstas acuerden, cuando se discuta una iniciativa de ley o decreto a esta Constitución, o cualquier otra ley que implique la armonización de la legislación de las entidades federativas, con el objeto de conocer sus posicionamientos al respecto.

I (sic DOF 24-11-1923). ...

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez que se cumpla con lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

El titular del Poder Ejecutivo federal dispondrá se publique, circule y observe.

Segundo. Una vez aprobado el presente acuerdo, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto por el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 37, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, se remita a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión para efectos de que se le dé el trámite legislativo correspondiente.

Tercero. Con relación a lo dispuesto en el resolutivo segundo del presente acuerdo, se comunique el mismo a las legislaturas de las demás entidades federativas, a efecto de que si así lo desean, se sumen a lo dispuesto en la presente iniciativa.

Los que suscribimos el presente Acuerdo, con fundamento en el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Colima, solicitamos que la presente iniciativa se someta a su discusión y aprobación, en su caso, en el momento de su presentación.

Atentamente

Colima, Colima, a 16 de agosto de 2016.

Diputado Federico Rangel Lozano (rúbrica)  
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI  
Diputado José Adrián Orozco Neri (rúbrica)  
Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza  
Diputada Martha Alicia Meza Oregón (rúbrica)  
Diputada única del PVEM  
Diputado Joel Padilla Peña (rúbrica)  
Diputado único del PT

Grupo Parlamentario del PRI  
Diputada Juana Andrés Rivera (rúbrica)  
Diputada Graciela Larios Rivas (rúbrica)  
Diputado Octavio Tintos Trujillo (rúbrica)  
Diputado Héctor Magaña Lara (rúbrica)  
Diputado José Guadalupe Benavides (rúbrica)  
Diputado Eusebio Mesina Reyes (rúbrica)  
Diputado Santiago Chávez Chávez (rúbrica)

**Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Honorable Congreso de la Unión

Cámara de Diputados

Avenida Congreso de la Unión, número 66,

colonia El Parque

Delegación Venustiano Carranza

Código postal 15960, Ciudad de México, DF

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso de Jalisco, en sesión verificada el jueves 7 de julio de 2016, aprobó el acuerdo legislativo número 616-LXI-2016, del que le adjunto copia, en el cual de manera atenta y respetuosa, se le exhorta a efecto de que en términos que a su representación compete se atienda lo expuesto en el punto resolutivo del acuerdo legislativo de referencia para los efectos procedentes.

Por instrucciones de la directiva de esta soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, para efectos de la comunicación procesal respectiva.

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

Acuerdo Legislativo

Del Congreso del estado de Jalisco que presenta ante el honorable Congreso de la Unión iniciativa de ley que adiciona una fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**ARTÍCULO PRIMERO.** Envíese al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre de la LXI Legislatura del Congreso del estado de Jalisco, junto con el presente acuerdo legislativo como exposición de motivos, la siguiente

Que adiciona el artículo 35 fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. a VIII.

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato, los cuales tendrán como finalidad que el pueblo determine la separación anticipada del cargo del Presidente de la República, los diputados federales, senadores, gobernadores, jefe de gobierno, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos.

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir las reformas a la legislación secundaria.

Artículo Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se instruye a la Secretaría General del Congreso del estado a efecto de que remita el presente acuerdo legislativo a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Guadalajara, Jalisco, julio de 2016.

Sala de Comisiones del Congreso del Estado

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos Reglamentos

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



Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Honorable Congreso de la Unión

Cámara de Diputados

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso de Jalisco, en sesión verificada el jueves 7 de julio de 2016, aprobó el acuerdo legislativo número 617-LXI-2016, del que le adjunto copia, en el cual de manera atenta y respetuosa, se le exhorta a efecto de que en términos que a su representación compete se atienda lo expuesto en el punto resolutivo del Acuerdo Legislativo de referencia para los efectos procedentes.

Por instrucciones de la directiva de esta Soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, para efectos de la comunicación procesal respectiva.

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

Atentamente

Guadalajara, Jalisco, a 8 de agosto de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso Loza (rúbrica)

Secretario General del Honorable Congreso del Estado

Acuerdo

Del Congreso de Jalisco que presenta ante el honorable Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma el párrafo segundo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Envíese al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, junto con el presente acuerdo legislativo como exposición de motivos, la siguiente

## Iniciativa de Ley

Que reforma el párrafo segundo del artículo 3° 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 civismo y el respeto a las normas de convivencia pública, así como la observancia a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

### I. a IX. ...

### Transitorios

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

Artículo Segundo. Se instruye a la Secretaría General del Congreso del estado a efecto de que remita el presente Acuerdo Legislativo a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Guadalajara, Jalisco, a julio de 2016.Sala de Comisiones del Congreso del Estado

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos

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

Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Honorable Congreso de la Unión

Cámara de Diputados

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada el día jueves 7 de julio de 2016, aprobó el acuerdo legislativo número 618-LXI-2016, del que le adjunto copia, en el cual de manera atenta y respetuosa, se le exhorta a efecto de que en términos que a su representación compete se atienda lo expuesto en el punto resolutivo del acuerdo legislativo de referencia para los efectos procedentes.

Por instrucciones de la directiva de esta soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, para efectos de la comunicación procesal respectiva.

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

“2016, año de la acción ante

el cambio climático en Jalisco.”

Atentamente

Guadalajara, Jalisco, a 8 de agosto de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso Loza (rúbrica)

Secretario General del Honorable Congreso del Estado

Acuerdo Legislativo

Del Congreso del estado de Jalisco que presenta ante el honorable Congreso de la Unión iniciativa que reforma el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Envíese al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre de la LXI Legislatura del Congreso del estado de Jalisco, junto con el presente acuerdo legislativo como exposición de motivos, la siguiente

Iniciativa de Decreto

Que reforma el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, las condiciones necesarias para garantizar el disfrute y libre acceso a los bienes de dominio público de uso común, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

...

...

...

...

...

...

I. a la XX. ...

...

#### Transitorios

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

Artículo Segundo. Se instruye a la Secretaría General del Congreso del Estado a efecto de que remita el presente acuerdo Legislativo a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Guadalajara, Jalisco, julio de 2016. Sala de Comisiones del Congreso del Estado de Jalisco

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos

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

Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se deroga la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Honorable Congreso de la Unión

Cámara de Diputados

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de Jalisco, en sesión verificada el jueves 7 de julio de 2016, aprobó el acuerdo legislativo número 615-LXI-2016, del que le adjunto copia, en el cual de manera atenta y respetuosa se le exhorta a efecto de que en términos que a su representación compete se atienda lo expuesto en el punto resolutivo del acuerdo legislativo de referencia para los efectos procedentes.

Por instrucciones de la directiva de esta soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, para efectos de la comunicación procesal respectiva.

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

Atentamente

Guadalajara, Jalisco, a 8 de agosto de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso Loza (rúbrica)

Secretario General

Acuerdo Legislativo

Del Congreso de Jalisco, que presenta ante el Congreso de la Unión iniciativa de ley que deroga el artículo 55, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Envíese al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre de la LXI Legislatura del Congreso de Jalisco, junto con el presente acuerdo legislativo como exposición de motivos, la siguiente

Iniciativa de Ley

Que deroga el artículo 55, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. ...

I. ...

II. Derogada.

III. a VII. ...

Transitorios

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

Segundo. Se instruye a la Secretaría General del Congreso del estado a efecto de que remita el presente acuerdo legislativo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Guadalajara, Jalisco, junio de 2016.- Sala de comisiones del Congreso del estado.

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos

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



**Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6o., 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Honorable Congreso de la Unión

Cámara de Diputados

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada el día jueves 7 de julio de 2016, aprobó el acuerdo legislativo número 619-LXI-2016, del que le adjunto copia, en el cual de manera atenta y respetuosa, se le exhorta a efecto de que, en términos que a su representación compete se atienda lo expuesto en el punto resolutivo del acuerdo legislativo de referencia para los efectos procedentes.

Por instrucciones de la directiva de esta soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, para efectos de la comunicación procesal respectiva.

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

“2016, año de la acción ante el cambio climático en Jalisco.”

Atentamente

Guadalajara, Jalisco, a 8 de agosto de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso Loza (rúbrica)

Secretario General del Honorable Congreso del Estado

Acuerdo Legislativo

Del Congreso del estado de Jalisco que presenta ante el honorable Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma los artículos 6, 25, 26, inciso A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Envíese al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre de la LXI Legislatura del Congreso del estado de Jalisco, junto con el presente acuerdo legislativo como exposición de motivos, la siguiente

Iniciativa de Ley

Que reforma los artículos 6, 25, 26, inciso A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o.

...

....

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios; asimismo reconoce y protege el derecho al acceso a la innovación, ciencia y tecnología, por lo cual promoverá y garantizará su desarrollo, con el objetivo de elevar el nivel de vida de toda persona que se encuentre en territorio nacional.

La innovación, entendida de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de esta Constitución.

...

A. a B. ...

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, la innovación, ciencia, tecnología, 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.

La innovación es la concepción e implementación de cambios significativos, novedad en productos o servicios, procesos; mejora de servicios públicos en atención a la ciudadanía, estrategias orientadas a introducir y provocar cambios en las prácticas educativas vigentes, con el objetivo de colaborar al progreso de la Nación.

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación basada en la innovación, ciencia, tecnología, con fines democráticos para el desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

...

...

...

B. a C. ...

Artículo Segundo. Se instruye a la Secretaría General del Congreso del estado a efecto de que remita el presente acuerdo legislativo a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Guadalajara, Jalisco, julio de 2016. Sala de Comisiones del Congreso del Estado de Jalisco

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos

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

Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 61, 108 y 110 a 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Honorable Congreso de la Unión

Cámara de Diputados

Ciudad de México

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la LXI Legislatura del honorable Congreso del Estado de Jalisco, en sesión verificada el jueves 7 de julio de 2016, aprobó el acuerdo legislativo número 621-LXI-2016, del que le adjunto copia, en el cual de manera atenta y respetuosa, se le exhorta a efecto de que en términos que a su representación compete se atienda lo expuesto en el punto resolutivo del acuerdo legislativo de referencia para los efectos procedentes.

Por instrucciones de la directiva de esta soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, para efectos de la comunicación procesal respectiva.

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

Atentamente

Guadalajara, Jalisco, 8 de agosto de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso Loza (rúbrica)

Secretario General del honorable Congreso del Estado

Acuerdo Legislativo

Que presenta ante el Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma los artículos 61, 108, 110, 111 y deroga el 112, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Envíese al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre de la

LXI Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, junto con el presente acuerdo legislativo como exposición de motivos, la siguiente

Iniciativa de ley

Que reforma los artículos 61, 108, 110, 111 y deroga el 112, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 61. ...

El presidente de cada Cámara velará por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 111. Para proceder penal mente 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, bastará con la denuncia debidamente presentada y ratificada ante la autoridad correspondiente.

Se deroga .

Se deroga .

Se deroga .

Para poder proceder penal mente 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 supuesto establecido en este artículo.

Se deroga.

Una vez iniciado el debido proceso penal contra el inculpado, éste permanecerá en su cargo en tanto no se dicte sentencia . 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.

Se deroga.

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.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo 112. Se deroga.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, previa realización del procedimiento a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Salón de sesiones del Palacio del Poder LegislativoGuadalajara, Jalisco, julio de 2016.

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos

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

**Que reforma artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Morena**

La que suscribe, diputada Araceli Damián González, integrante del Grupo Parlamentario de Morena a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la ley fundamental, 6, fracción I, 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 reforma y adiciona el artículo 93 de la norma suprema, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producto del Constituyente de 1916-1917, ya no es la misma, con sus 99 años es la tercera más antigua del continente y la segunda en América Latina.

El primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión en su primer Informe ante el Congreso Constituyente el 1o. de diciembre de 1916 sostenía:

La división de las ramas del poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la república.

...

La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación, y las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones.

La experiencia del siglo XIX, el debilitamiento del Ejecutivo, así como la preminencia política del Poder Legislativo, hicieron que el encargado del Poder Ejecutivo de la Unión propusiera un presidente fuerte y estuviera en contra del sistema parlamentario.

En la Constitución de 1917 y específicamente en el artículo 93 se estableció que los secretarios del despacho, luego que estuviera abierto el período de sesiones ordinarias, darían cuenta al Congreso, del estado que guardaban sus respectivos ramos, asimismo, cualquiera de las Cámaras podría citar a los secretarios de Estado para que informaran, cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio relativo a su secretaría.



La facultad anterior, se hace extensiva a los jefes de departamento y a los directores generales, gerentes, administradores o titulares de los organismos federales descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria hasta 1974.<sup>2</sup>

Las Comisiones Unidas, Segunda de Puntos Constitucionales y Primera Sección de Estudios Legislativos del Senado de la República, fundaban su dictamen en una de las siguientes consideraciones:

Sexta. La conveniencia de ampliar expresamente en el texto constitucional la facultad de las Cámaras de llamar no sólo a los secretarios del despacho, sino a los jefes de departamento y a los directores o administradores de organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria surgen del hecho, plenamente conocido, que más de la mitad del gasto del sector público se realiza a través de esos organismos. Es pública y notoria la importancia que para el desarrollo de México tienen empresas, entre otras, como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México, Ferrocarriles Nacionales, y los Bancos Nacional de Crédito Ejidal, Nacional Agropecuario y Nacional de Crédito Agrícola. Los anteriores, por lo que hace a su significación económica; pero debemos tener en cuenta también su significación social y la repercusión en grandes sectores de la población que tienen -como lo hacen notar los autores de la Iniciativa- el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y la Compañía Nacional de Subsistencia Populares.

El artículo 93, párrafo tercero de la norma suprema establece que el pleno de la Cámara de Diputados, a petición de una cuarta parte de sus integrantes, está facultado para integrar comisiones para investigar sólo el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, lo que ha sido rebasado, pues el contexto histórico de 1977 en que esto se estableció es diverso a la actual realidad que vivimos.<sup>3</sup>

En la exposición de motivos que dio origen a la adición del párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política,<sup>4</sup> en su parte conducente enunciaba:

El desarrollo económico experimentado por el país en los últimos años ha provocado el crecimiento de la administración pública, fundamentalmente del sector paraestatal multiplicándose el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Acorde con el propósito de la reforma administrativa y con los ordenamientos que de ella han surgido, se hace necesario buscar fórmulas que permitan poner una mayor atención y vigilar mejor las actividades de dichas entidades.

Con el fin de que el Congreso de la Unión coadyuve de manera efectiva en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo sobre las corporaciones descentralizadas y empresas de participación estatal, se agrega al artículo 93 de la Constitución un nuevo párrafo, que, en caso de ser aprobado, abre la posibilidad de que cualquiera de las dos Cámaras pueda integrar comisiones que investiguen su funcionamiento, siempre y cuando lo solicite la tercera parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores. Esta facultad se traducirá en nuevos puntos de equilibrio entre la administración pública y el Poder Legislativo.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal; éste será el que determine las medidas administrativas y el deslinde de las responsabilidades que resulten. De esta manera se conservan intactas las facultades del propio Ejecutivo, relativas a la dirección del sector paraestatal de la administración pública, sin que resulte quebrantado el principio de separación de Poderes.

El Ejecutivo planteó en aquella época, nuevos puntos de equilibrio entre la administración pública y el Poder Legislativo, encomendándose al primero el deslinde de las responsabilidades en que hubiesen incurrido los servidores públicos de la administración pública paraestatal, dejando incólumes a sus secretarios de despacho.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos, y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 18 de octubre de 1977,<sup>5</sup> sus integrantes señalaban que la Iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, era una “medida altamente saludable”, además de “una expresión más de la colaboración de los Poderes y de su corresponsabilidad para resolver con eficacia aspectos trascendentales de la administración pública”, por lo que no tuvieron inconvenientes en su aprobación.

Por su parte, las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores,<sup>6</sup> ratificaron el porcentaje de la colegisladora, y en lugar de una tercera parte, aprobaron como mínimo la cuarta parte para los diputados.

Además, citando al Ejecutivo Federal, sostenían que:

El imperativo de la participación del Estado está dado por nuestra democracia social; de ahí todo el juego de posibilidades y alternativas tan amplias, riquísimas que tenemos y podemos tener; la participación directa, reguladora del Estado mediante sus leyes que pueden obligar y pueden prohibir; se puede concertar y convenir; es dable fomentar, propiciar, promover, estimular y desestimular es posible actuar en forma descentralizada o actuar participando”.

Dentro de estos principios se requiere que los organismos o empresas públicas sean eficientes para el mejor cumplimiento de sus objetivos y que sean administrados con eficacia y probidad. Por tal razón, es muy importante que las Cámaras puedan vigilar su funcionamiento .

El Constituyente Permanente, consideró trascendental que las Cámaras del Congreso de la Unión vigilaran el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con lo cual instauró un nuevo equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, sin quebrantar la división de poderes.

Así, en su momento, el desarrollo económico experimentado por el país y el crecimiento de la Administración Pública, principalmente los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, motivaron en 1977 la creación de comisiones de investigación, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores a efecto de que coadyuvaran, en las tareas de supervisión y control de tales organismos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.<sup>7</sup>

El 2 de agosto de 2007<sup>8</sup> otra reforma eliminó la referencia a los Departamentos Administrativos que habían dejado de existir varias décadas antes; varias iniciativas así lo plantearon.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en su dictamen expresaba:

El departamento administrativo, como órgano superior de la administración pública no apareció en nuestras constituciones sino hasta 1917. En el dictamen del Constituyente de Querétaro sobre los artículos 90 y 92 que versaban sobre los departamentos administrativos, argumentaban la creación de los mismos como una nueva clase de entidades o grupo de órganos del Ejecutivo que administren algún servicio público, que en su funcionamiento nada tienen que ver con la política y, “más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda y nada más”.

Estos organismos fueron creados para dedicarse única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, y aunque dependen directamente del Ejecutivo, no refrendan los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo; nacieron sin la obligación ni la facultad de informar a las Cámaras, ni les fueron exigidas constitucionalmente cualidades para su nombramiento, al titular del Ejecutivo le quedó el derecho y la facultad de nombrarlos y calificarlos en sus aptitudes, que en todo caso debían ser de carácter profesional y técnico.

Fue hasta la reforma de 1974 al artículo 93 constitucional, que se estableció la obligación de los departamentos administrativos de rendir al Congreso informe sobre el estado que guardan. Posteriormente, en las modificaciones constitucionales de 1981, fue que se les otorgó la facultad de refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente, a que el asunto les corresponda.

En 2008, se reforman los artículos 69 y 93<sup>9</sup> constitucionales con lo cual se permitió que todas las comisiones del Congreso de la Unión pudieran llamar a los integrantes del gabinete presidencial, el gabinete en sentido estricto y el gabinete en sentido ampliado para que bajo protesta de decir verdad respondieran preguntas e interpelaciones, con lo cual encontramos un avance en el control parlamentario.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en cuanto a estas reformas argumentaba que:

...la función de control del poder, tiene como propósito fundamental equilibrar su ejercicio para garantizar la vigencia de la Constitución Política, asegurar el respeto de los derechos humanos y hacer posible la vigencia plena de la democracia

En este contexto los integrantes de la comisión, coincidimos en que el poder Legislativo es la pieza central del sistema de la división de poderes y de la democracia representativa. Que la representación social que ejerce el Poder Legislativo en las esferas del poder es uno de los postulados característicos de todo régimen democrático.

Que en efecto el Poder Legislativo, es pieza fundamental para un equilibrado ejercicio del poder político, para que éste se lleve a cabo de acuerdo con el marco legal y con estricto apego a las normas éticas, de racionalidad, de oportunidad, prudencia, corrección y eficiencia que deben imperar en la gestión de los negocios públicos.

El informe presidencial tiene como fin que el Congreso compruebe, inspeccione, verifique, examine y valore la actividad del Ejecutivo, situación que se presenta en las sesiones subsecuentes, es decir, dicha actividad es un mecanismo de control parlamentario. En este sentido, la relevancia del informe se encuentra en la información que en este se proporciona al Congreso el cual, además, cuenta con la potestad conferida por el artículo 93 constitucional, y regulada en el artículo 45 numeral 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 53, 128 al 131 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que le faculta a citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de las empresas de participación estatal mayoritaria con el objeto de llegar a una clara comprensión de lo que se le presenta.

...la consolidación democrática exige necesariamente poderes públicos fuertes, ello implica el mejoramiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que permita un buen desempeño institucional, que se traduce en configurar un sistema de relaciones adecuado, un sistema de equilibrios y contrapesos bien diseñado, en la que exista correspondencia en las facultades y las responsabilidades de dichos poderes, de suerte que se garanticen relaciones de cooperación, colaboración y construcción de bienes y servicios públicos.

A casi cuatro décadas, la administración pública federal, centralizada y paraestatal, se ha transformado, amén de la reciente creación de las empresas productivas del Estado y un número creciente de órganos autónomos que han quedado sustraídos a la capacidad de investigación de la Representación Nacional. De igual forma, con la reforma energética de 2013, se da una regresión significativa en las atribuciones de control del Congreso de la Unión al cambiar el régimen jurídico de las hoy empresas productivas del estado, y que al dejar de ser organismos descentralizados del estado, quedaron también sustraídas de dicho control.

El artículo 9310 constitucional, dispone que las funciones de control de la actividad gubernamental le corresponden al Congreso de la Unión. En particular, como mencionamos, a la Cámara de Diputados, órgano de carácter representativo, el Código Político de 1917 le atribuye diversas facultades para verificar la regularidad de la gestión administrativa del Estado, encontrándose, dentro de éstas, las denominadas “de

investigación”, a través de las cuales los representantes de la nación conocen el estado que guarda la administración pública respecto a un determinado asunto, generando un juicio propio que permite valorar la eficiencia y legalidad de la actuación del gobierno.

La representación nacional, ejerce funciones propias de control sobre organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria que integran la administración pública federal, derivado de la atribución establecida en el tercer párrafo del artículo 93 constitucional.

Por consiguiente, la Cámara de Diputados, sólo puede ejercer su facultad de investigación, tratándose de los organismos antes señalados, por lo que su atribución se encuentra limitada.

Una de las características de los Estados democráticos, consiste en la facultad de los Congresos para investigar las actividades gubernamentales. En éstas, se considera incluso que ese acto de control político forma parte de los derechos de minoría parlamentarias.<sup>11</sup>

Por ello, la facultad de investigación o de encuesta<sup>12</sup> se ha venido desarrollando en el constitucionalismo contemporáneo como un derecho de las minorías.

Esta capacidad de investigación se ha ampliado a todo lo que corresponde al interés público, tal y como se desprende en las constituciones de otros países.

En España las comisiones de investigación, tienen como objeto necesariamente un asunto de interés público, es decir, que afecte a la sociedad en general y no incumba a la esfera personal de los individuos.<sup>13</sup>

Que por su parte, el Tribunal Constitucional español ha definido el concepto de interés público como tal en la STC Número 88/2012, de 7 de mayo de 2012,<sup>14</sup> que las comisiones de investigación “tienen que versar sobre asuntos que afecten a los intereses de la Comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los asuntos de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal”.<sup>15</sup>

¿Qué es el interés público o cuál es su significado?

El interés público implica, que puedan ser convocados los servidores públicos de cualquier nivel, los particulares con sus relaciones con estos<sup>16</sup> y todas las empresas privadas que prestan servicios públicos.

Es decir, cuando se habla de “interés público” se está haciendo referencia en principio a un interés participado por una mayoría de ciudadanos y que afecta a la sociedad como tal.<sup>17</sup>

Cuando los intereses son compartidos por unos amplios sectores de una colectividad, cuando los intereses tienen contenidos que la mayoría social considera necesidades primarias, prioritarias o fundamentales, se puede hablar de un interés público. El interés

público se refiere a intereses que se consideran muy necesarios e importantes para la supervivencia o el bienestar de la sociedad como tal. El interés público es un fin fundamental de todo ordenamiento jurídico, porque dar a la sociedad “lo suyo” es un precepto de justicia elemental.<sup>18</sup>

En síntesis, el interés público será aquella materia que se resuelve en decisión política gubernamental –nacional, regional o municipal– y también en el ámbito legislativo y jurisdiccional, que satisface al máximo los intereses de la comunidad involucrada, que se concibe y ejecuta mediante procedimientos jurídicos preestablecidos, con participación de los gobernados, y que tiene por finalidad última evitar conflictos políticos, religiosos, económicos, sociales y culturales y perfeccionar el bienestar de la población o de segmentos de esta última.<sup>19</sup>

En los parlamentos democráticos se constituyen comisiones ad hoc o ex profeso para realizar algún tipo de investigación específica sobre temas de interés público y también es frecuente que se les dote de facultades especiales para el desarrollo de sus pesquisas<sup>20</sup> y las cuales, son verdaderos órganos de control parlamentario.

En Estados Unidos las comisiones de investigación han tenido una relevancia institucional y social indiscutible, acorde, por otra parte, con la propia arquitectura política del “check and balance” y la lógica inherente al sistema presidencialista de separación de poderes. Su actuación ha sido frecuente e intensa, abarcando entre los objetos de su actividad desde cuestiones de pura fiscalización política del ejecutivo hasta problemas de índole social y económica, pasando por procedimientos de acusación contra el presidente (los conocidos impeachment) .<sup>21</sup>

Aunado a lo anterior, sus poderes son amplísimos y ninguna institución pública ni privada puede resistir sus requerimientos de información, documentación y comparecencia, pudiendo llegar a examinar a personas en condición de testigos en un procedimiento similar al judicial en audiencias especiales conocidas como hearings; asimismo, en determinadas circunstancias pueden llegar a ordenar el arresto y encarcelamiento de personas, a disposición de la comisión.

En Italia, sí se reconoce expresamente las facultades de investigación del Congreso y el Senado, en un régimen denominado de bicameralismo perfecto por gozar ambas, en principio, de iguales competencias.<sup>22</sup> Las comisiones de investigación, commissioni d’inchiesta gozan de amplísimos poderes, equiparándose a los órganos judiciales de instrucción tanto en sus competencias como en sus límites, pudiendo, en consecuencia, ordenar investigaciones a la policía judicial, autorizar registros domiciliarios y secuestros de publicaciones, además de la tradicional competencia para requerir el envío de documentación o la presencia de autoridades, funcionarios y particulares, pasando por encima de cualquier limitación que pudiera derivarse del secreto de Estado, del secreto del sumario o del profesional. Con relación a las comparecencias personales cabe señalar que los ciudadanos, en este caso, no sólo tienen el deber de hacerlo ante la comisión, sino de declarar la verdad, al estar sancionado en el Código penal tanto la negativa a testificar como el testimonio falso.



Los países antes citados constituyen solo algunos casos que muestran el cómo funcionan las comisiones de investigaciones y sus atribuciones, pero existen esquemas similares en Alemania, Brasil, Colombia, Perú, República Dominicana, entre otros países.

En México los representantes de la nación nos hemos convertido en simples testigos de los acontecimientos que sacuden al país, y a lo más que podemos aspirar es a expresar opiniones o puntos de vista, pero no a tomar decisiones, y menos indagar acerca de hechos que afecten a los representados o que sean del interés público.<sup>23</sup>

La debilidad del Poder Legislativo mexicano se deriva, entre otras razones, de la falta de una efectiva facultad de control sobre el Ejecutivo y la administración pública en su conjunto.<sup>24</sup>

Luego entonces, la iniciativa plantea que puedan ser citados los servidores públicos de cualquier nivel y dependencia, particulares, y apoderados legales, miembros de los consejos administrativos y miembros de los consejos directivos de empresas privadas, al margen de que formen parte, de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, de las empresas productivas del Estado, o de los órganos autónomos.

Que además, en las comparecencias se puedan exhibir documentos, con lo cual, a las comisiones de investigación se les dotaría de competencias o facultades propias de una autoridad judicial, y por ende, se respetaría el debido proceso.<sup>25</sup>

La existencia de un sistema de gobierno democrático sólo es posible si median la transparencia y la responsabilización. En este sentido, la responsabilidad principal incumbe directamente al parlamento: mediante su función de control, y en nombre del pueblo al que representa, este órgano exige al gobierno la rendición de cuentas, y vela por que la política y la acción gubernamental sean eficaces y acordes con las necesidades de la población. El control parlamentario también es crucial para vigilar si el gobierno comete excesos.<sup>26</sup>

El detectar y prevenir los abusos, la conducta arbitraria o la conducta ilícita e inconstitucional; hacer rendir cuentas por el uso que se hace del dinero de los contribuyentes y detectar los derroches que se produzcan,<sup>27</sup> vigilar que los particulares a los que se les concede la provisión de bienes y servicios públicos cumplan con su responsabilidad, son sólo algunas de las funciones que se pueden describir del control parlamentario.

Por lo antes expuesto, esta soberanía debe contar con amplias facultades para indagar lo que aflige a sus ciudadanos, y poder recuperar así la confianza en nuestras instituciones.

El código político de 1917, no previó el estado de cosas que aquejan hoy a la República, y que en nombre del bien común, han despojado a la nación de su patrimonio y recursos naturales, además de que sus servidores públicos se han convertido en mercaderes de las rentas públicas y de que la concesión de servicios públicos no se ha traducido necesariamente en mayores beneficios para la soberanía.



El pueblo, en ejercicio de su soberanía, puede y debe impedir los actos de corrupción e impunidad que aquejan a la Republica.

Morena, como grupo parlamentario, tiene el compromiso de combatir y denunciar la corrupción, las injusticias y los abusos del poder donde quiera y contra quien sea, es por ello que se plantea ampliar la competencia de las comisiones puedan investigar cualquier asunto de interés público y puedan ser citados los servidores públicos de cualquier nivel, particulares y empresas privadas, al margen de que formen parte, de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, de las empresas productivas del Estado o de los órganos autónomos.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

...

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar cualquier asunto de interés público que afecte a la sociedad. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal y de las autoridades competentes.

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Período Único. Querétaro, 1 de diciembre de 1916. Tomo I. Número 12.

2 Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Año I, Número 37, Periodo Ordinario, XLIX Legislatura, Tomo I, del 26 de diciembre de 1973., pp. 5-8.; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores Año I, Número 38, Periodo Ordinario, XLIX Legislatura, Tomo I, del 27 de diciembre de 1973, pp. 6-7.; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores Año I, Número 38, Periodo Ordinario, XLIX Legislatura, Tomo I, del 27 de diciembre de 1973, pp. 7-11.; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, Tomo I, Número 54, del 28 de diciembre de 1973, pp. 8-10.; Diario de los Debates de la Comisión Permanente, Año I, Tomo I, Número 4, del 24 de enero de 1974, pp. 13 -14 y Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 1974, Tomo CCCXXII, Número 22, p. 2.

3 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 14 del 6 de octubre de 1977, páginas 6-15; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 17, del 18 de octubre de 1977, páginas 4-6, 17,19-23; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 18, del 19 de octubre de 1977, páginas 3-24; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 19, del 20 de octubre de 1977, páginas 3-15, 17 y 18; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 21, del 24 de octubre de 1977, páginas 28-36; Diario de los debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 22, del 25 de octubre de 1977, página 43; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 16, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 27 de octubre de 1977, páginas 2-5; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 17, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 3 de noviembre de 1977, páginas 2-13;Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 18, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 4 de noviembre de 1977, páginas 2-25; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 29 de noviembre de 1977, páginas 17-20; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 29 de noviembre de 1977, página 21; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 38, del 1 de diciembre de 1977, páginas 6, 8-13 y Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, Tomo CCCXLV, Número 26, páginas 2, 4-6.

4 *Ibidem*. Obra citada.

5 Dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de Primera Lectura del 18 de octubre de 1977.

6 Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores 3 de noviembre 1977.

7 Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

8 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Sesión 31, Volumen III, del 6 de diciembre de 2005, páginas 269-262; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Sesión 14, Volumen III, del 14 de marzo de 2006, páginas 258-261; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Sesión 28, Volumen IV, del 25 de abril de 2006, páginas 514-519; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Sesión 29, Volumen III, del 26 de abril de 2006, páginas 315-320; Diario de los Debates de la

Cámara de Senadores, Año III, Diario 26, del 26 de abril de 2006, páginas 829-831; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año I, Número 31, del 14 de diciembre de 2006, páginas 43-50; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año I, Número 32, del 19 de diciembre de 2006, páginas 305-312; Gaceta parlamentaria de la Comisión Permanente (senado), Año 2007, Número 3, del 9 de mayo de 2007, páginas 14-15; Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXLVII, Número 2, del 2 de agosto de 2007, páginas 2-4.

9 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, Número de Sesión 6, Volumen I, del 14 de septiembre de 2006, páginas 39-42; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, Número de Sesión 34, Volumen I, del 14 de diciembre de 2006, páginas 148-151; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, Número de Sesión 20, Volumen II, del 29 de marzo de 2007, páginas 125-129; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, Número de Sesión 28, Volumen I, del 26 de abril de 2007, páginas 34; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores (Segundo Receso Comisión Permanente), Año I, Número 6, del 30 de mayo de 2007, páginas 67-75; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Número de Sesión 27, Volumen I, del 30 de abril de 2008, páginas 135-144; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 2, del 7 de mayo de 2008; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 11, del 19 de junio de 2008, páginas 4-28; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Número de Sesión 3, Volumen I, del 20 de junio de 2008, páginas 51-53; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Número de Sesión 3, Volumen I, del 20 de junio de 2008, páginas 161-173; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número de Sesión 14, del 30 de julio de 2008, páginas 23-25; Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 2008, páginas 2-3.

10 Artículo 93, párrafo tercero, que a la letra dice: Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

11 Doctor Diego Valadez, Reforma del 15 de septiembre de 2015, página 10.

12 Así lo sostiene Diego Valadez en el foro: Construyendo Contrapesos realizado el 9 de marzo de 2016 en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

13 Arévalo Gutiérrez, 1995: 165.

14 En el punto 2 de la resolución al texto señala: Segundo Anular el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 21 de marzo de 2006 por el que se acordó la inadmisión a trámite de la creación de la comisión no permanente de investigación sobre el “contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de la línea ferroviaria de transporte público de viajeros con infraestructura propia, entre Madrid y los municipios de Rivas-Vaciamadrid y Arganda del Rey y el riesgo a que pudieran estar expuestos los usuarios de la misma” y el acuerdo de 4 de abril de 2006 por el que se desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior acuerdo.

15 <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22886>

16 Nos referimos a los funcionarios.

17 López Calera, Nicolás, El interés público: entre la ideología y el derecho, Universidad de Granada (España),

[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/502-768-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/502-768-1-PB%20(1).pdf)

18 Obra citada López Calera, Nicolás.

19 <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-AlgunasConsideracionesSobreElInteresPublicoEnLaPol-2254414.pdf>

20 “La investigación parlamentaria en España y el entorno europeo”, en Revista Derecho del Estado, número 2, Departamento de Derecho Público y Ciencia Política, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, julio de 1997, páginas 37-57.

21 <http://eunomia.tirant.com/?p=1521>

22 Cfr. Artículo 82 de la Constitución Italiana.

23 Ídem. Obra citada Diego Valadez.

24 Donato-Mora, Cecilia, Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/4/art/art4.htm>

25 Diego Valadez en el Foro: Construyendo Contrapesos.

26 Yamamoto, Hironori, Instrumentos de control parlamentario, Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales, Inter-Parliamentary Union 2007, Impreso por PCL Presses Centrales SA, Renens, Suiza.

27 Así lo destaca Hironori Yamamoto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2016.

Diputada Araceli Damián González (rúbrica)

**Que reforma y adiciona los artículos 74 y 137 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

Los suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adicionan el artículo 137 y el título décimo, “De la naturaleza”; y se reforma la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

I. La naturaleza es un ente vivo del cual depende la existencia de todos los seres humanos, cualquier daño o alteración en su estructura ocasiona detrimentos a todos los organismos que coexisten dentro de ella. En este sentido, el uso irracional de los servicios ecológicos que nos brinda la naturaleza ha derivado en su deterioro progresivo, generando pérdidas en la biodiversidad, disminución de los recursos naturales, mala calidad del aire y agua, así como la erosión acelerada del suelo.

El marco jurídico de nuestra nación está enfocado a visualizar a la naturaleza como una propiedad, por lo que carece de derechos que permitan mantener su existencia y la legitimen como un ente viviente. La falta de valorización de la naturaleza como un organismo trae consigo su explotación desmedida, pues en la actualidad solamente se percibe como un recurso que debe ser consumido sin el más mínimo respeto por su vida.

La naturaleza es un ser vivo y por ello debemos entenderla como un organismo con derecho a existir de manera íntegra, perpetuando las funciones ecológicas que permiten nuestra propia vida y la de los demás seres dentro de ella. En este sentido, convertir a la naturaleza en un sujeto de derechos, implica que éstos sean defendidos y garantizados por el Estado, al tiempo que esto permitirá garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los mexicanos.

La inclusión de la naturaleza como sujeto de derechos dentro de la máxima ley de una nación no es algo nuevo, pues Ecuador fue el primer país en reconocer oficialmente en 2008 los derechos de la naturaleza en su constitución,<sup>1</sup> mientras que en 2011 Bolivia introdujo los derechos de la naturaleza a través de su Ley de la Madre Tierra.<sup>2</sup>

II. En México, durante los últimos años, la agenda del medio ambiente ha estado sometida a los intereses partidistas y de corto plazo, y no a una política de Estado consistente y de largo alcance. En este sentido, vale la pena destacar proyectos que contravienen al cuidado de la Naturaleza, como fue el caso del malecón de Tajamar, que orilló a modificar la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, que establece las medidas para el cuidado de humedales costeros en zonas de manglar, a conveniencia de intereses particulares para

abrir la puerta a múltiples autorizaciones de planes turísticos por parte del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Dicha norma tardó alrededor de 7 años para su elaboración y un año después de que se emitiera fue modificada para permitir el desarrollo de proyectos turísticos que afectan la naturaleza, pese a que los manglares forman parte de las especies que son estratégicas para hacer frente al cambio climático por la cantidad de dióxido de carbono que pueden absorber.<sup>3</sup>

En otro contexto, también debe mencionarse la falta de personal capacitado y con el perfil adecuado para conducir la política ambiental, como es el caso de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en donde se encuentran adscritos funcionarios con limitada experiencia en el tema y que pudieran tener conflictos de intereses por sus vínculos partidistas o empresariales.<sup>4</sup>

La Auditoría Superior de la Federación, en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2014, destaca la falta de gobernabilidad ambiental que tiene el Estado mexicano, ya que ha tomado decisiones deficientes en la materia, derivando en la continua degradación de la naturaleza.

Las acciones de control, prevención, restauración y preservación en materia ambiental aún resultan ser insuficientes para identificar los riesgos y para diseñar políticas ambientales que permitan prevenir la contaminación ambiental, restaurar la calidad del aire, suelo y agua.<sup>5</sup>

Los problemas ambientales a los que hoy estamos haciendo frente están intrínsecamente ligados con las malas políticas que no consideran la correlación que existe entre los modelos de desarrollo económico y el respeto por la vida de la naturaleza.

La generación excesiva de residuos, la contaminación del suelo, el agua y el aire, así como el deterioro de las áreas naturales del país son focos rojos a los que no se les está dando la importancia debida, a pesar de que estos resultan cruciales no solo para el desarrollo económico de la nación, sino también para nuestra existencia y el ejercicio pleno de nuestros derechos.

Por ejemplo, el deterioro por el manejo inapropiado de los residuos peligrosos que generan las empresas que se encuentran en el país, está generando daños en la salud pública y en los ecosistemas. Para el periodo de 2004 a 2014, 95 por ciento de los residuos peligrosos fue generado por tan sólo 7 por ciento de las 94 mil 95 empresas establecidas en territorio nacional, además de que 98 por ciento de ellas no contó con algún tipo de autorización por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.<sup>6</sup>

Las estrategias para evitar la contaminación del agua no han incidido favorablemente, pues a pesar de que los permisos que ha otorgado la Comisión Nacional del Agua han reducido la descarga de aguas residuales éstas continúan en aumento, lo que contraviene al cuidado del vital líquido; para el periodo de 2007 a 2014 los permisos aumentaron en 6.8 por ciento anual y los sitios de excelente y buena calidad tuvieron una disminución de 1.8 por ciento

anual, generando una pérdida en el aseguramiento de la calidad de nuestros recursos hídricos.

Las acciones creadas por el Estado únicamente son de carácter reactivo y no se toman medidas preventivas que minimicen los efectos de la explotación excesiva e inadecuada del recurso, lo que conllevó a un incremento del costo por la degradación del agua de 11.5 por ciento anual, pues pasó de 68 mil 542.2 millones a 85 mil 176.2 millones de pesos en ese periodo.<sup>7</sup>

Un ejemplo más es el otorgamiento de permisos para uso turístico de zonas de valor excepcional, lo que pone en riesgo el patrimonio natural de país, pues la actividad turística no está siendo planeada de manera sustentable. El manejo inadecuado de las áreas naturales protegidas de nuestro país no se encuentra en el camino adecuado, ya que no se mantiene la intangibilidad de ellas debido al turismo mal planeado y el cambio de uso de suelo.

Para mayo de 2016, la Playa del Amor, en el parque nacional Islas Marietas, Nayarit, tuvo que ser cerrada debido a que presentó una grave degradación en sus ecosistemas marinos derivada de las intensas actividades turísticas, pues la violación del programa de manejo del área ocasionó que se rebasara la capacidad máxima permitida de turistas, lo que generó residuos de combustibles y aceites, basura y desperdicios; además de que la vigilancia inapropiada ocasionó que los visitantes extrajeran fragmentos de coral, crustáceos y moluscos, ocasionando daños graves a los corales.<sup>8</sup>

Finalmente, vale la pena destacar que la emisión de contaminantes atmosféricos continúa de manera desmedida, manteniendo niveles que son nocivos para la salud humana y que generan desequilibrio ecológico.

III. En Movimiento Ciudadano estamos convencidos de que el establecimiento de bases constitucionales en materia de medio ambiente ayudará a contar con una política de Estado congruente, racional y consistente en la materia, evitando malos manejos, negligencia y criterios políticos en su implementación. La inclusión de obligaciones del Estado y de los ciudadanos, así como de los derechos de la naturaleza en la Carta Magna sentará las bases del andamiaje institucional y normativo en la materia.

Adicionalmente debe considerarse el compromiso por parte de los ciudadanos como uno de los principales elementos en una política de Estado en materia de medio ambiente, pues a pesar de que las autoridades deben garantizar su cuidado y preservación, los ciudadanos deben ser conscientes de su obligación en la materia.

Los deberes ciudadanos para el cuidado del ambiente son una característica constitucional en países como Francia, Colombia o Ecuador que son naciones vanguardistas en materia ecológica. Por ejemplo, la Constitución de Ecuador establece la responsabilidad de los ecuatorianos de respetar los derechos de la Naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible;<sup>9</sup> Francia establece en el artículo 6 de su Carta al Medio Ambiente la obligación de la población de preservar y contribuir al mejoramiento del medio ambiente;<sup>10</sup> Colombia instaura en el numeral 8 del



artículo 95 de su Carta Magna la obligación de sus ciudadanos de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.<sup>11</sup>

Mediante la presente iniciativa proponemos incorporar a la Constitución una serie de disposiciones claras en materia de derechos de la naturaleza, obligaciones de las autoridades y los ciudadanos, y el cuidado del patrimonio natural de la Nación. En este sentido, proponemos lo siguiente:

- Hacer a la naturaleza un sujeto de derechos.
- Establecer obligaciones tanto al Estado como a la población para que de manera conjunta garanticen los derechos de la naturaleza.
- Instaurar las bases para que el cuidado del suelo, el aire, el agua y la biodiversidad sean considerados como prioridades de interés público.
- Establecer como prioridad la preservación del patrimonio natural de la nación con la finalidad de que trasciendan hacia futuras generaciones.
- Diseñar las bases para que los ciudadanos defiendan los derechos de la naturaleza y exijan la reparación del daño ocasionado.
- Establecer que quien ocupe la titularidad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá ser ratificado por la Cámara de Diputados, dado que con ello el Estado mexicano reconocería la importancia y la estatura de este ramo.

Estas propuestas se incluyen en un nuevo título décimo, “De la naturaleza”, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consideramos pertinente incluir estas disposiciones en un nuevo artículo constitucional, dado que el respeto y cuidado de la naturaleza tienen un efecto transversal para salvaguardar y ejercer el resto de derechos consagrados en la Constitución.

La correlación entre el cuidado de la naturaleza y la protección de nuestros derechos es innegable, pues a través de la preservación del ambiente mantenemos las condiciones que permiten desarrollar nuestra vida de manera sana, garantizando no sólo el derecho a un ambiente sano, sino también a la alimentación, al agua y a la vida misma. Las alteraciones en la estructura de la naturaleza dañan directamente a los seres vivos que dependemos de ella, lo que a su vez limita la garantía de nuestros derechos.

En síntesis, los derechos de la naturaleza retroalimentan los derechos humanos que se encuentran en la Constitución, por lo que el garantizar los derechos de la naturaleza permite tener las condiciones adecuadas para que el ser humano tenga un ambiente apropiado para su desarrollo.

Para abundar en lo anterior, vale la pena señalar, por ejemplo, que violentar la estabilidad de los ciclos naturales que se encuentran en la naturaleza, y en especial el ciclo del agua,

contraviene la garantía de nuestro derecho al agua y a la alimentación, pues la erosión del suelo disminuye la calidad de la tierra que puede ser cultivada; bajo el mismo esquema la contaminación de los ríos y lagos, así como la pérdida de la flora y fauna que existen en ellos menoscaba estos dos derechos fundamentales.<sup>12</sup>

El derecho a la vida se ve constreñido debido al menosprecio por el cuidado de la naturaleza, por ejemplo las enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares y el cáncer son padecimientos generados por la contaminación atmosférica. Para 2012 la Organización Mundial de la Salud estima que se produjeron 7 millones de muertes a causa de fuentes contaminantes.<sup>13</sup>

El humano es un ser vivo y como tal forma parte de la Naturaleza, por lo que el cuidado de la misma permite garantizar los derechos del ser humano, pues de ella depende nuestra existencia y la estabilidad de todas las actividades que permiten desarrollarnos de manera plena.

El objetivo de la presente reforma es consolidar una política de Estado en materia de medio ambiente, que nos permita no sólo salvaguardar el derecho a un entorno sano sino proteger los derechos de la naturaleza como ente viviente del que dependemos todos, y colocar a México a la vanguardia en la construcción de un entorno sano y que propicie calidad de vida.

Derivado de lo anterior se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona el artículo 137 y el título décimo, “De la naturaleza”; y reforma la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de medio ambiente

Único. Se adicionan el artículo 137 y el título décimo, “De la naturaleza”; y se reforma la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título	Décimo
De la Naturaleza	

Artículo 137. La naturaleza es un organismo viviente del cual depende la supervivencia y la calidad de vida del ser humano y los demás seres vivos que coexisten en ella, por lo que tiene derecho a que se respete su existencia, a la restauración y a la regeneración de sus ciclos naturales, así como a la conservación de su estructura y funciones ecológicas.

Corresponde a la nación garantizar la protección y cuidado de la naturaleza.

A. Para garantizar los derechos de la naturaleza, el Estado, a través de los tres órdenes de gobierno, adoptará las siguientes medidas:

- I. Salvaguardar la diversidad e integridad del medio ambiente y conservar el patrimonio natural y las áreas de especial importancia ecológica garantizando su inalienabilidad, intangibilidad y mantenimiento de sus funciones ecológicas;
- II. Garantizar la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas que generen impactos ambientales;
- III. Propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico;
- IV. Incentivar a los sectores económicos del país para que protejan la naturaleza y para que los sistemas de producción del país minimicen los efectos ambientales negativos;
- V. Planificar de manera racional los asentamientos humanos y la urbanización evitando repercusiones en el medio ambiente;
- VI. Implementar las políticas y medidas pertinentes para prevenir y corregir impactos ambientales negativos y adoptar medidas protectoras eficientes con la finalidad de prevenir el daño hacia la naturaleza;
- VII. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de las presentes disposiciones, el Secretario del ramo en materia de medio ambiente deberá ser ratificado por la Cámara de Diputados.

B. Son obligaciones de los mexicanos y ciudadanos de la república

- I. Proteger, respetar, defender y contribuir al mejoramiento del medio ambiente;
- II. Participar en la toma de decisiones públicas que generen impactos ambientales;
- III. Salvaguardar los recursos naturales y aprovecharlos de manera sustentable;
- IV. Promover a través de la educación de sus hijas e hijos el respeto, la protección y el cuidado de la naturaleza;
- V. Las demás que determine la ley.

C. Corresponde a la nación la soberanía sobre la biodiversidad dentro del territorio nacional.

Es de interés público la preservación de la biodiversidad del país, en especial de las especies endémicas, en peligro de extinción, amenazadas y aquellas cuyo valor ecológico sea fundamental, así como de los recursos genéticos dentro del territorio nacional.

La preservación de la diversidad biológica dentro del territorio nacional deberá realizarse cubriendo las necesidades específicas de cada especie, manteniendo su salud física y mental, así como la armonía con su ambiente.

El uso y aprovechamiento de la flora y fauna se realizara de manera sustentable, evitando el maltrato y confinamiento, así como la crianza o cultivo en condiciones inadecuadas a los requerimientos de vida de las especies.

D. Es prioridad de la nación la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del suelo, en especial de su capa fértil. El Estado desarrollará normativas para el uso sustentable, protección y reparación del suelo.

E. El patrimonio natural de la nación está constituido por formaciones físicas, geológicas y biológicas, por zonas que constituyan el hábitat de especies animales o vegetales amenazadas, o por grupos de estas formaciones que tengan un valor excepcional desde el punto de vista estético, científico o de preservación de la flora, fauna, ecosistema, o fenómeno natural.

Es prioridad de la nación la preservación y restauración del patrimonio natural nacional, por lo que queda prohibida cualquier actividad que amenace la integridad física, biológica o geológica del patrimonio natural nacional.

F. Corresponden a la nación el cuidado y uso sustentable del agua, que garanticen su correcta reincorporación a su ciclo natural.

El Estado implementará las medidas pertinentes para controlar las actividades que contaminen o alteren el ciclo natural del agua dentro del territorio nacional.

G. Toda persona está legitimada para defender los derechos de la naturaleza, por lo cual puede denunciar los actos que infrinjan esos derechos y exigir la reparación del daño en los términos dispuestos en la ley.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

I. y II. [...]

III. Ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de medio ambiente y del Secretario del ramo en materia de hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de hacienda;

IV. a IX. [...]

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 contarán con 180 días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adecuar sus constituciones.

Tercero. El Congreso de la Unión contará con 180 días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para aprobar la Ley General de los Derechos de la Naturaleza.

#### Notas

1 Cfr. [https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador\\_2015.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015.pdf?lang=en)

2 Cámara de Diputados de Bolivia, archivo de leyes promulgadas

[http://www.diputados.bo/images/Docs/Leyes/2010/Ley\\_N\\_071 .pdf](http://www.diputados.bo/images/Docs/Leyes/2010/Ley_N_071.pdf)

3 “Justifica Semarnat devastación de manglares en laguna de Cancún”, en La Jornada, 21 de enero de 2016.

<http://www.jornada.unam.mx/2016/01/21/sociedad/035n1soc>

4 “Especialistas de áreas naturales protegidas, desplazados por inexpertos”, en La Jornada, 25 de septiembre de 2015.

<http://www.jornada.unam.mx/2015/09/25/sociedad/039n2soc#sthash.z8TGh84W.dpuf>

5 Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2014, Auditoría Superior de la Federación.

[http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014\\_013\\_3\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_013_3_a.pdf)

6 “Evaluación de la fiscalización superior en funciones de desarrollo económico”, Unidad de Evaluación y Control, Cámara de Diputados, abril de 2016.

[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Cuaderno%205%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico%202014%20DEFINITIVO%201%20ABRIL%202016.pdf)

[Cuaderno%205%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico%202014%20DEFINITIVO%201%20ABRIL%202016.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Cuaderno%205%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico%202014%20DEFINITIVO%201%20ABRIL%202016.pdf)

7 Ídem.

8 “La Conanp anuncia que la Playa del Amor cerrará a partir del 9 de mayo”, comunicados de prensa, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, abril de 2016.

[http://www.conanp.gob.mx/difusion/comunicado.php?id\\_subc\\_ontenido=1003](http://www.conanp.gob.mx/difusion/comunicado.php?id_subc_ontenido=1003)

9 Cfr. [https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador\\_2015.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015.pdf?lang=en)

10 Cfr. [https://www.constituteproject.org/constitution/France\\_2008?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en)

11 Cfr. [https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia\\_2013?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2013?lang=en)

12 “Alteraciones del ciclo del agua”, en Revista Ambiental Ecosocialista, 2013.

<http://gestion-ambiental-biblioteca.blogspot.mx/2013/08/alteraciones-del-ciclo-del-agua.html>

13 “7 millones de muertes cada año debidas a la contaminación atmosférica”, Organización Mundial de la Salud (2012).

<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/es/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2016.

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

**Que reforma el artículo 78 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, Virgilio Dante Caballero Pedraza, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La presente iniciativa tiene por objeto establecer las bases constitucionales para optimizar la rendición de cuentas de los servidores públicos federales ante el Poder Legislativo de la Nación.

Se trata de que los representantes de la nación no estén limitados para citar a comparecer a los funcionarios en cualquier época del año para tratar asuntos relacionados con la gestión administrativa que se les ha conferido el Ejecutivo federal.

Actualmente los funcionarios de la administración central, de los órganos descentralizados y Entidades, así como los titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos, pueden ser citados por cualquiera de las dos cámaras, tal como lo señala el segundo párrafo del artículo 93 de la Carta Magna de la siguiente manera:

“Artículo 93. ...

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.”

Sin embargo, al señalar la especificación “cualquiera de las cámaras...” , la interpretación que se ha dado, tanto en el Ejecutivo como en las áreas de proceso parlamentario, es que solamente atenderán la convocatoria en caso de que el Congreso General se encuentre en periodo Ordinario de Sesiones y no en los recesos. Dado que las Cámaras no están en funciones plenas, en los recesos se instala la Comisión Permanente conforme lo que establece la Constitución en el artículo 78 que señala:

“Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros...”

Considerando los términos del artículo 93, cuando en las Sesiones de la Comisión Permanente surge una situación en la que se requiera la presencia de un Secretario o titular



de alguna dependencia, ésta se ha manejado en la práctica como una “invitación”, a la que pueden acudir o no. O bien, los funcionarios pueden pedir que los legisladores acudan en las oficinas de la dependencia, inclusive podría no llevarse a cabo reunión alguna, ya que constitucionalmente no están obligados a atender los llamados de la Comisión Permanente.

Como ejemplo se puede citar los casos presentados en la Comisión Permanente en el Segundo receso del primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura.

Se formó una Comisión especial para dar seguimiento a los hechos ocurridos en Nochixtlán, Oaxaca el 19 de junio de 2016 y los Senadores integrantes no pudieron citar a los titulares de las unidades responsables por carecer de facultades constitucionales, de manera que tuvieron que desplazarse a la Secretaría de Gobernación para reunirse con el Secretario del Ramo. En una segunda ocasión el Secretario de Gobernación los recibió también en sus oficinas.

Lo mismo sucedió con la Comisión Especial para seguimiento de los Procesos Electorales. El Presidente Consejero del Instituto Nacional Electoral (INE), solicitó a los legisladores que se trasladaran hasta el Sur de la Ciudad y a media reunión se disculpó porque tenía un viaje previamente programado y dejó a los representantes populares concluir la reunión con personal subalterno del INE.

También sucedió cuando se pretendía citar al Secretario de Hacienda para que explicara las causas por las que se incrementó el precio de las gasolinas. Los Legisladores se tuvieron que conformar con la asistencia del Subsecretario.

Los senadores y diputados integrantes de la Comisión Permanente agradecieron la atención del Secretario de Energía, el Director de PEMEX y la presencia de la Procuradora Arely Gómez, quienes asistieron, y así se entiende, como una cortesía hacia los representantes populares.

En conclusión y de acuerdo con lo que establece la Ley Suprema, el Congreso General está impedido para obligar a los funcionarios a la rendición de cuentas en los recesos.

En consecuencia, fuera de los periodos ordinarios, la Comisión Permanente no cuenta con un mecanismo ágil para requerir información a los funcionarios sobre las acciones de gobierno. El único mecanismo es la presentación de proposiciones con punto de acuerdo que se filtran por las Comisiones de Trabajo en donde con frecuencia se procesan con celeridad asuntos triviales y se dejan para el final todos los que tienen que ver con las responsabilidades administrativas, la corrupción y la rendición de cuentas.

Si bien la Comisión Permanente ha evolucionado y los legisladores tienen más posibilidad de incidir en la política nacional, aun no es suficiente. Esta evolución es producto del esfuerzo de los representantes populares para poder ejercer la función conferida por la ciudadanía en las urnas.

La problemática descrita no es nueva. La discusión sobre la necesidad de la presencia de los funcionarios públicos, se dio durante el debate del paquete de artículos previsto para la noche del 15 de enero de 1917, en donde se incluyó el artículo 79.

La discusión versaba sobre las facultades de la Comisión Permanente, entre las que se propuso que era necesario que tuviera la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias en caso de que algún funcionario de alto nivel cometiera un delito grave. El texto propuesto en el dictamen del Constituyente para el artículo 79 fue el siguiente:

Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I a III...

IV. Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.

En 1917, la Constitución contemplaba solamente un periodo ordinario de sesiones que abarcaba cuatro meses, del 1º de septiembre al 31 de diciembre. La preocupación y discusión de los Constituyentes era que en caso de que hubiera alguna irregularidad en el desempeño de algún funcionario, en ocasiones habría que esperar meses hasta que iniciara nuevamente el periodo ordinario para hacer comparecer al responsable. Algo muy interesante es que en la discusión no solamente se referían a los funcionarios, sino que algunos legisladores también pretendían incluir al Presidente de la República, una demanda de los partidos opositores que a la fecha no se ha podido subsanar. Morena lo ha planteado, pero existe una fuerte resistencia, a pesar del discurso reiterado de transparencia y rendición de cuentas. En 1917, en la discusión previa del domingo 14 de enero, el Diputado Céspedes señaló:

“... el artículo posterior, el 108 del proyecto de la Constitución, tampoco establece que el presidente de la República sea responsable de la violación a la Constitución. Como al discutirse el artículo 108 es muy posible que al igual que para todos los ciudadanos, para el presidente de la República se exijan las responsabilidades por una contravención a la carta magna, y como en ese caso si esa violación ocurriere estando la Comisión Permanente en funciones, estando el Congreso en receso, resulta que conforme a este artículo no podrá ser juzgado...”<sup>i</sup>

La mayoría de los legisladores no consideraban pertinente la posición del legislador porque la figura presidencial era considerada desde entonces prácticamente intocable, no obstante las experiencias que tenía el país desde el último tercio del S. XIX hasta Carranza y a pesar de los antecedentes inmediatos de Victoriano Huerta. Sin embargo, el Diputado Machorro Narváez apoyó la postura del diputado Céspedes argumentando:

¿Qué se hace si el presidente de la República viola la Constitución, si viola los derechos individuales, si comete toda clase de depredaciones? ¿Cuántas violaciones hará a la ley si es un Huerta? ¿Cómo se puede proceder contra ese monstruo? ¿Qué hace el país en este caso? ¿Se está cruzando de brazos, víctima indefensa de vejaciones y ultrajes?ii

Y es que la discusión también era porque el artículo 67 ya establecía que el Congreso tendría sesiones extraordinarias cada vez que las convocara el Presidente de la República, de manera que un grupo importante de legisladores solicitaba que en el artículo 79 quedara establecido que las sesiones extraordinarias también podrían ser convocadas por el Congreso y no de manera exclusiva por el Presidente de la República, en el entendido que cuando se tratara de funcionarios, no se excluyera al Titular del Ejecutivo Federal, con el argumento de que cualquier ciudadano tendría no sólo la posibilidad de denunciar, sino la obligación. Además, era muy probable que si el Congreso solicitaba al Presidente que convocara para cuestionar a sus funcionarios, éste hiciera caso omiso. Y al respecto el Diputado Macías comentó:

“... cualquier persona, cualquier ciudadano, más aún, cualquier habitante de la República, porque el precepto constitucional es bastante amplio, tiene facultad para ocurrir a la Cámara de Diputados a denunciar el delito o la falta cometida por alguno de los altos funcionarios de la Federación. Pues bien, señores diputados; si se le da a la Comisión Permanente la facultad de convocar al Congreso de la Unión tan luego como se presente acusación contra algún alto funcionario de la Federación estad seguros, señores, de que en el seno del Congreso de la Unión no faltarán chuscos que, día a día, estén presentando acusaciones contra los altos funcionarios de la Federación. Esto es incuestionable, porque ante la facultad que tiene todo ciudadano mexicano o habitante de la República para acusar a los altos funcionarios federales, está la obligación, no sólo la facultad, sino la obligación de la Comisión Permanente, de convocar inmediatamente al Congreso de la Unión...”iii

Y más adelante señaló

“...las autoridades están cometiendo toda clase de atrocidades y que, por lo tanto, la barrera de la ley es impotente. ¿Qué resulta de esto? Se puede tratar de dos personajes. Del presidente de la República o de uno de los ministros de su Gabinete. No puedo suponer que se trate de una persona de más alta jerarquía, porque son los ministros los que gozan de más consideraciones que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pues bien; yo pregunto, señores diputados: ¿El presidente de la República se atrevería a mantener en su puesto a un ministro que hubiera cometido un homicidio? ¿Se atrevería el presidente de la República a conservar en su puesto al ministro de Hacienda que se hubiera robado notoriamente los fondos públicos? ¿Se atreverá a cometer alguna de estas cosas?...”iv

Al paso del tiempo, los Presidentes de la República nos han demostrado que sí han sido capaces de mantener en el gabinete a personajes siniestros que han dañado severamente las finanzas públicas. Para ilustrar este hecho, podríamos mencionar a Córdoba Montoya y a Juan Camilo Mouriño, sin perderé de vista aquella mujer que ejerció una gran influencia en su marido mientras fue Gobernador de Guanajuato y ya siendo Presidente de la República contrajeron nupcias.

La redacción del artículo 79 votada por el Congreso Constituyente no se mantuvo en la Carta Magna, porque casi siete años después de promulgada la Constitución, el 23 de noviembre de 1923 el Presidente Álvaro Obregón reformó la fracción IV del artículo 79 para suprimir la posibilidad de que se realice la convocatoria por parte de la Comisión Permanente cuando se trate de delitos oficiales o del orden común cometidos por Secretarios de Estado o Ministros de la Corte o en el caso de delitos oficiales federales cometidos por los Gobernadores de los estados. Se establece que la Comisión Permanente podrá acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del congreso o de una sola Cámara.

Esta reforma debilitó sin duda alguna al Congreso, porque no sólo dejaba sin posibilidades a la Comisión Permanente para convocar a comparecer a funcionarios que cometieran irregularidades como anteriormente estaba previsto, sino que se generó una laguna por no haber manera de que un funcionario rindiera cuentas ante el Congreso en caso de que se diera la comisión de un delito, ni posibilidad de hacer comparecer a un funcionario ante cualquier irregularidad cometida. El artículo reformado quedó de la siguiente manera:

Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I a III...

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

Después de la reforma del presidente Álvaro Obregón, si algún funcionario cometía algún delito o había una irregularidad en su gestión entre el mes de enero y agosto, si no había acuerdo del Congreso o convocatoria del Presidente de la República, el Congreso sólo tenía posibilidad de cuestionarlo hasta septiembre, cuando iniciara el periodo ordinario de sesiones, de acuerdo con lo que establece la Constitución General en el artículo 93 desde 1917.

Posteriormente, este artículo tuvo diez modificaciones, hasta que el 30 de julio de 1999, y el texto íntegro se pasó en su conjunto para incorporarse al artículo 78 formando un párrafo segundo con ocho fracciones como está actualmente y el artículo 79 se transforma en una nueva sección del capítulo segundo del Título Tercero denominada “De la Fiscalización Superior de la Federación” .

Hoy por hoy, después de las acciones que las diferentes administraciones han llevado a cabo para combatir la corrupción y mejorar el desempeño de los funcionarios, se hace cada vez más necesario el trabajo del poder legislativo para verificar el cabal cumplimiento de las leyes, del ejercicio del poder y de los recursos.

Recientemente, el Ejecutivo Federal impulsó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual requiere la participación conjunta de todos los funcionarios de

gobierno y el seguimiento puntual de los actores que participaron en el análisis para la promulgación de las leyes, actores que ahora tienen la obligación de verificar su cumplimiento y aplicación.

Considerando que el 10 de febrero de 2014vi se reformó el artículo 78 y se deroga la fracción V y con ello la atribución de la Comisión Permanente de otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, la presente iniciativa reforma la misma fracción V con el propósito de dotar a la Comisión Permanente de facultades para citar a comparecer a cualquier funcionario de gobierno o personas involucradas con asuntos de interés público que afecte a la sociedad.

Texto Actual	Texto propuesto
Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:	
I a IV...	
V. Se deroga.	<b>V. Para citar a comparecer a los funcionarios de la Administración Pública o personas vinculadas con cualquier asunto de interés público que afecte a la sociedad.</b>
VI a VIII...	

Por lo anteriormente expuesto, presento ante esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma la fracción V del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción V del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I a IV...

V. Para citar a comparecer a los funcionarios de la Administración Pública o personas vinculadas con cualquier asunto de interés público que afecte a la sociedad.

VII a VIII...

Artículo Transitorio

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

Notas

i Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Sesión del 14 de enero de 1917; vol. II Pág. 278; intervención del Diputado Céspedes.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)

ii Ibídem. Vol. II pág. 280 intervención del diputado Machorro Narváez)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)

iii Ibídem: Vol. II pág. 334 intervención del diputado Macías

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)

iv Ibídem. Vol. II pág. 335 continúa la intervención del diputado Macías)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)

v [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999)

vi [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

Ciudad de México, a 6 de septiembre de 2016.

Diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica)

Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes General de Desarrollo Social, y del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máñez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máñez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en cumplimiento 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, somete a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General de Desarrollo Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de establecer un ingreso mínimo universal, bajo la siguiente

#### Exposición de Motivos

Desde hace algunas décadas, a nivel global se ha ido acentuando el debate acerca de la desigualdad social y económica y la concentración de la riqueza que prevalece, en menor o mayor grado, en cada uno de los países. A la par, se han ido impulsando iniciativas y alternativas que permitan una distribución más justa y equitativa del ingreso y la riqueza, y con ello reducir las brechas de desigualdad.

Actualmente, los índices de pobreza y desigualdad en nuestro país son alarmantes. De acuerdo con la medición de la pobreza<sup>1</sup>, llevada a cabo por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2014 había en nuestro país 55.3 millones de personas (46.2 por ciento de la población) en situación de pobreza, de las cuales 11.5 se encontraban en condiciones de pobreza extrema. México es el segundo país más desigual de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al ser superado solo por Chile.

Una de las causas de ello, es el desempleo de una gran parte de la población económicamente activa. Además, quienes tienen un empleo, frecuentemente reciben una remuneración insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas. En México, el salario mínimo –73.04 pesos diarios<sup>2</sup> – está por debajo de la línea de pobreza. Según datos del Coneval, para comprar la canasta básica de alimentos familiar se requieren al menos de 85.4 pesos al día, por lo que más de 50 millones de mexicanos no pueden adquirir la canasta básica alimentaria, aun juntando los ingresos de todos los miembros del hogar<sup>3</sup>.

Esta situación, claramente contraviene e incumple con el mandato constitucional incluido en el artículo 123, que dice: “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 promover a la educación obligatoria de los hijos.”



Por otra parte, el Global Wealth Report 2014 señala que 10 por ciento más rico de México concentra el 64.4 por ciento de toda la riqueza del país. La fortuna de los cuatro millonarios mexicanos más acaudalados Carlos Slim (77 mil millones de dólares), Germán Larrea (13 mil 900 millones de dólares), Alberto Bailleres (10 mil 400 millones de dólares) y Ricardo Salinas Pliego (8 mil) asciende a 9.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país<sup>4</sup>.

El propio secretario de Desarrollo Social, José Antonio Meade, declaró el año pasado que alrededor de 7 millones de mexicanos, 5.9 por ciento de la población, vive con menos de 32 pesos al día. Pero, el gobierno federal no está desarrollando programas sociales que atiendan verdaderamente el problema de la pobreza y la desigualdad en nuestro país. De acuerdo con el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales que realizó la organización civil Gestión Social y Cooperación, AC<sup>5</sup>, 46.6 por ciento de los programas federales diseñados para el desarrollo social del país reprueban en su desempeño, es decir, no están bien diseñados, no pueden cumplir las metas que prometen, ni alcanzan a la población que es potencialmente beneficiaria. Al respecto, el doctor Julio Boltvinik, investigador del Colegio de México, comentó en el Seminario Internacional Renta Básica y Distribución de la Riqueza que los programas de transferencias condicionadas no han logrado satisfacer a plenitud las necesidades humanas básicas y, además, han tenido serias limitaciones.

De tal manera que, si una gran parte de los programas sociales no cumplen con sus fines, es necesario buscar nuevas alternativas que ayuden a combatir las tendencias negativas del sistema económico actual que tanto han afectado a nuestro país desde hace unas décadas: desempleo crónico, subempleo, empleo precario, desigual e inequitativa distribución del ingreso.

De acuerdo con datos del Coneval, en la actualidad operan en nuestro país 6 mil 751 programas y acciones de desarrollo social. De ellos, 233 son federales, 3 mil 788 a nivel estatal y 2 mil 730 a nivel municipal. En total, implican un gasto de 1.1 billones de pesos al año. Un gasto de tal magnitud debería implicar buenos resultados en cuanto al combate a la pobreza, y sin embargo no es así.

Una propuesta, dada la concentración de la riqueza y el ingreso en pocas manos, es la del ingreso mínimo universal, ya que el Estado debería intervenir para redistribuir el ingreso nacional. Se trata de una asignación monetaria pública incondicional a toda la población, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta.

La experiencia a nivel mundial de la implantación de una renta básica, tiene su caso más representativo en Alaska<sup>6</sup>. Desde 1976 se estableció un fondo de inversión con el objetivo de que las compañías petroleras dejarán parte de los beneficios obtenidos por la extracción de petróleo, y así compensar a sus habitantes por llevarse para siempre un recurso no renovable, y por adueñarse de un recurso natural que era propiedad de los alaskaños.

La implantación de un ingreso mínimo universal tendría múltiples ventajas, algunas de ellas se mencionan en un artículo publicado por Rogelio Huerta, investigador de la UNAM<sup>7</sup>: la

principal es que coadyuvaría a terminar con la pobreza extrema, si el ingreso se fijara por arriba de la línea de pobreza alimentaria. Además, contrario a lo que pasa con diversos programas sociales, no podría usarse para fines políticos, pues todos la recibirían sin distinciones de ningún tipo. En este sentido la democracia se enriquecería, pues los ciudadanos cumplen mejor con sus derechos y obligaciones cuando no tienen que preocuparse únicamente por subsistir. Dada su incondicionalidad y universalidad, el ingreso ciudadano pondría una plataforma para igualar a las personas sin importar su religión, género, sexo o preferencia sexual y etnia. Finalmente, el trabajo asalariado empezaría a relativizarse, pues otros tipos de trabajo no remunerado, recibirían la importancia que tienen como creadores de riqueza: el trabajo doméstico, el trabajo voluntario o trabajo comunitario e incluso el trabajo político.

Por otra parte, el sociólogo Erik Ollin Wright en su obra *Envisioning Real Utopias*, señala al respecto del ingreso mínimo universal: “Tiene potencialmente profundas ramificaciones para una transformación democrática e igualitaria del capitalismo: la pobreza se elimina, el contrato laboral se acerca a un contrato voluntario, puesto que todos pueden optar por no llevarlo a cabo; la relación de poder entre trabajadores y capitalistas se vuelve menos desigual...”

Asimismo, como señala Humberto Beck, “desde 1979, Gabriel Zaid esbozó en el progreso improductivo la creación de un esquema de ingreso básico universal adaptado a la circunstancia mexicana. En esta obra, Zaid demuestra económicamente por qué un gasto público costoso, aun el dedicado a rubros sociales, no beneficia necesariamente a los pobres y argumenta con claridad las razones por las que la mejor manera de redistribuir seriamente la riqueza es repartir una parte del ingreso nacional como dinero en efectivo –“un mínimo creciente para toda persona, trabaje o no trabaje, por el simple hecho de haber nacido”–, acompañándolo de una oferta pertinente para las necesidades productivas y de consumo de los pobres.”<sup>8</sup>

En ese tenor, Gabriel Zaid ha señalado recientemente que “redistribuir es justo. El producto nacional es obra de todos, y es natural que todos participen del resultado. Los incentivos y recompensas a la creatividad y los esfuerzos individuales deben complementarse con el reparto de una fracción del producto nacional entre todos los ciudadanos, por el mero hecho de serlo: como un dividendo a los socios de la sociedad.” Por tanto, “el reparto en efectivo como un ingreso básico universal... (mejora) el bienestar y la productividad, sin el estigma de la limosna ni los abusos del clientelismo.”

Es así que, como propuesta integral, se propone que a partir de un impuesto a las herencias -materia de una iniciativa que se presenta en conjunto, cuya propuesta es establecer un gravamen, con tasas diferenciadas, al excedente de herencias que superen los 10 millones de pesos, se otorgue y garantice que toda persona, desde su nacimiento, tenga derecho a percibir un ingreso mínimo “capaz de ofrecer un estándar de vida por encima de la línea de la pobreza” sin distinciones de ningún tipo.

Es decir, y a partir de estimaciones del colectivo Democracia Deliberada, el 1 por ciento de la población posee 43 por ciento de la riqueza del país, con ese 1 por ciento el esquema del impuesto a las herencias propuesto permitiría recaudar hasta 1.8 por ciento del producto interno bruto, recaudación que equivaldría aproximadamente a los mismos recursos que han sido recortados al gasto del gobierno federal a raíz de la caída de los precios del petróleo de 2015 , y que posibilitaría otorgar un ingreso mínimo mensual a todos los ciudadanos, principalmente a esos de las cuales 11.5 se encuentran en condiciones de pobreza extrema - cifra que representa una quinta parte de la población mexicana-, y de esta manera combatir la desigualdad, y por ende la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

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

Decreto por el que se reforman distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General de Desarrollo Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de establecer un ingreso mínimo universal

Artículo Primero. Se reforma el párrafo primero del artículo 25; y se añade un párrafo cuarto al artículo 4o., ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

Toda persona, desde su nacimiento, tiene derecho a percibir un ingreso mínimo universal, equitativo y progresivo que el Estado otorgará y garantizará, sin distinciones de ningún tipo. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso, goce y disfrute del ingreso mínimo universal.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

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 mediante un ingreso mínimo universal, 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.

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 6, el artículo 7, el inciso II del artículo 14, el artículo 18, incisos VIII y IX del artículo 19, el artículo 22 y el artículo 28; se añade un inciso VII al artículo 5 y se recorren los incisos subsecuentes, se añade un artículo 10 bis, un inciso X al artículo 19, un párrafo al artículo 26, un inciso XI al artículo 43, recorriendo el subsecuente, de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 2. Queda prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social, así como en el ejercicio del derecho al ingreso mínimo universal.

Artículo 5. Para los efectos de esta ley se entiende por:

I. a VI. ...;

VII. Ingreso mínimo universal: derecho que garantiza que toda persona disponga de una base material suficiente para garantizar una existencia social autónoma, que promueve la igualdad, la equidad y una más justa distribución del ingreso y la riqueza;

VIII. y XI. ...

Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, la vida digna, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a percibir y a disfrutar de un ingreso mínimo otorgado y garantizado por el Estado; a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la política de desarrollo social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

Artículo 10 Bis. Todos los mexicanos, beneficiarios de un ingreso mínimo universal, tienen los siguientes derechos:

I. Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad;

II. Acceder a la información necesaria de dicho ingreso mínimo universal, sus reglas de operación y recursos;

III. Tener la reserva y privacidad de la información personal, y

IV. Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta ley y del mandato constitucional.

Artículo 14. La política nacional de desarrollo social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

I. ...;

II. Seguridad social, programas asistenciales e ingreso mínimo universal.

III. ...;

IV. ..., y

V. ...

Artículo 18. El ingreso mínimo universal, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus

montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:

I. a IX. ...

X. El ingreso mínimo universal.

Artículo 22. En el Presupuesto anual de Egresos de la Federación, se establecerán las partidas presupuestales específicas para el ingreso mínimo universal y los programas de desarrollo social, mismos que no podrán destinarse a fines distintos.

Artículo 26. ...

El gobierno federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación relativas al ingreso mínimo universal, así como la metodología, normatividad y calendarización, atendiendo al mandato constitucional y a los principios de universalidad y transparencia.

Artículo 28. La publicidad y la información relativa al ingreso mínimo universal y a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

Artículo 43. Corresponde al gobierno federal, por conducto de la secretaría, las siguientes atribuciones:

I. a X. ...

XI. Diseñar, promover, implementar y garantizar el acceso al derecho al ingreso mínimo universal del que gozan todos los ciudadanos, y

XII. ...

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 93. No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

I. a XXI. ...

XXII. Los que se reciban con motivo del ingreso mínimo universal a que tienen derecho todas las personas.

XXIII. a XXIX. ...

Transitorios

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

Segundo. La Cámara de Diputados deberá, en un plazo no mayor a ochenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, deberá armonizar las leyes correspondientes con el presente.

Notas

1 Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014. Consultado en: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Publishingimages/Pobreza\\_2014.jpg](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Publishingimages/Pobreza_2014.jpg)

2 Establecidos por la Comisión de Salarios Mínimos.

3 “El ingreso mensual de las familias mexicanas aumentó sólo 58 pesos en un año, según el Coneval. Consultado en: <http://animalpolitico.com/2016/08/el-ingreso-mensual-de-las-familias-mexicanas-aumento-solo-58-pesos-en-un-ano/>

4 “Siete datos que muestran la desigualdad extrema en México”. Consultado en: <http://www.forbes.com.mx/7-datos-que-muestran-la-desigualdad-en-mexico/>

5 [http://www.indep.gesoc.org.mx/filesResumen\\_Ejecutivo\\_INDEP\\_2015.pdf](http://www.indep.gesoc.org.mx/filesResumen_Ejecutivo_INDEP_2015.pdf)

6 “Alaska: el experimento de la renta básica que sí que funciona”. Consultado en: <http://www.economista.es/economía/noticias/6985960/09/15/Alaska-el-experimento-de-la-renta-basica-que-si-que-funciona.html>

7 Huerta Quintanilla Rogelio (2012). Pobreza, distribución del ingreso y renta básica. Economía, UNAM, página 79.

8 Beck, Humberto, “Ideas para la izquierda”. Letras Libres, disponible en: <http://www.letraslibresw.com/mexico/ideas-la-izquierda>

9 Zaid, Gabriel. “Redistribuir”, Reforma, disponible en:

<http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=93934&ec=1>

10 Obra citada, Beck, Humberto.



11 Impuesto a la herencia ¡ya! Comunicado de Democracia Deliberada. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/bloqueros-democratas-deliberados/2016/05/09/impuestos-a-la-herencia-ya/>

Ciudad de México, a 6 de septiembre de 2016.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (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 asignado a los partidos políticos y candidatos, (patrimonio que por cierto proviene de los impuestos de la ciudadanía), sin establecer, no únicamente la consecuencia jurídica restrictiva de la anulación del resultado, sino la cancelación de su participación en el proceso electoral inmediato siguiente.

Al “castigar” con multas que se pagan con financiamiento público, la sanción es más bien una simulación; evidentemente porque no se inhibe la conducta violatoria de la ley y se pone en duda el carácter ejemplar y disuasorio de la condena.

Por otro lado y a fin de hacer más eficiente el gasto de los recursos económicos destinados a nuestra democracia, la cual es considerada una de las más caras del mundo, aunque en calidad habría mucho que debatir; resulta innecesario convocar a elecciones extraordinarias, con la utilización de nuevos y cuantiosos recursos provenientes de los impuestos del ciudadano, puesto que bien se podría invertir tal presupuesto en la atención de diversas prioridades para el país, asignando el cargo a quien obtiene el segundo lugar en la competencia, siempre y cuando por su puesto, que haya demostrado no haber incurrido en violaciones consideradas graves, dolosas y determinantes a que se refiere la Constitución.

Es un avance importante que nuestro marco normativo Constitucional, incorpore la nulidad de elecciones en las que el candidato ganador rebasa 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; sin embargo, hace falta establecer una sanción que no sea aparente, sino ejemplar e inhibitoria de las prácticas ilegales que cada elección se realizan.

La reforma de 2014 no estableció un castigo real para el infractor al cual se le otorgan prerrogativas, pero también tiene obligaciones, y en el caso de los partidos existe la responsabilidad de ser considerados entidades de interés público.

Por esta razón, la presente iniciativa plantea la sanción que corresponde a la proporcionalidad que representa lo anterior, y establece la suspensión del registro al menos en la elección inmediata siguiente, tanto a candidatos, como a institutos políticos, independientemente de que se haya decretado la nulidad de la elección, o no; y se hayan hecho acreedores a la multa.

Es indispensable insistir en que pagar multas con financiamiento público, no ha logrado inhibir la reiteración de conductas violatorias del marco legal, por el contrario da cuenta de la simulación de castigo, y le cobra al ciudadano las violaciones legales que cometen otros, alejándolo con ello de su participación democrática.

#### Argumentación

Los partidos políticos gozan del derecho a 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, pero a través de la determinancia se estableció un límite dentro del cual se “permite” romper excepcionalmente con dichos principios constitucionales.

Ese límite porcentual tiene que ver con aspectos cuantitativos por los que se interpreta que las violaciones tienen que acreditarse de manera objetiva, y estas deben considerarse determinantes para el resultado electoral<sup>2</sup>. También se consideran aspectos cualitativos determinantes para la anulación de una elección, así como para concluir que la irregularidad acreditada, es grave o dolosa y resultó determinante para la misma.

Aun así, al rebasar estos límites la sanción sólo declara la nulidad de la elección, y la convocatoria a una extraordinaria, pero se permite la participar del partido que lo postuló, al candidato infractor.

En ese sentido si nos constreñimos a los principios del sistema de nulidades y no a la sanción, identificamos lo siguiente, de acuerdo con Favela<sup>3</sup>:

La nulidad procede solamente en los supuestos expresamente previstos por la ley. El artículo 99, fracción II de la CPEUM señala que el TEPJF puede declarar la nulidad de una elección solamente por las causales previstas expresamente por la ley.

Conservación de los actos válidamente celebrados. No cualquier irregularidad puede dar lugar a la nulidad de la elección. No existen las elecciones perfectas y exigir la nulidad por cualquier inconsistencia o error impediría celebrar las elecciones de manera efectiva e impediría a los ciudadanos ejercer el derecho al voto. Por lo tanto, la nulidad procede solamente cuando las irregularidades son determinantes para el resultado electoral.

La nulidad procede sólo cuando la irregularidad resulte determinante para el resultado electoral. La determinancia se refiere al establecimiento de la relación causal entre una actividad y el resultado electoral determinado, por ejemplo, entre la propaganda y la victoria de un candidato. La determinancia se debe analizar respecto de los criterios cuantitativo (determinando el número de votos afectados por la irregularidad) y cualitativo (analizando si se han violado los principios rectores de la función electoral).

La nulidad de la votación recibida en casilla opera de manera individual. Las impugnaciones se deben estudiar de manera individual, casilla por casilla, lo que significa que la nulidad de una casilla no implica, de manera automática, la nulidad de otras casillas del mismo distrito o aledañas.

El TEPJF puede anular una elección “de oficio”. Si el TEPJF advierte que, después de haber anulado la votación recibida en varias casillas, se presenta la hipótesis de nulidad relativa a la nulidad de 20 por ciento o 25 por ciento de las casillas (en las elecciones legislativas y de presidente, respectivamente), debe decretar la nulidad de la elección, aun cuando ninguno de los impugnantes lo hubiese solicitado.

Los actores políticos no pueden hacer valer irregularidades que ellos mismos hayan provocado. Uno de los principios generales de derecho señala que nadie puede beneficiarse de su propio dolo. En el ámbito de las nulidades eso significa que un partido político no puede invocar a su favor causas de nulidad, hechos o circunstancias que el mismo partido ha provocado.

Consecuentemente se considerarán como violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados<sup>4</sup>, y se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral<sup>5</sup>.

La reforma 2014 introdujo nuevas causales de nulidad a nivel constitucional relacionadas con las condiciones de equidad en el proceso, en cuanto a recursos financieros y acceso a los medios de comunicación.

Pero determinar si la infracción respectiva resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección de que se trate, no es un obstáculo para establecer una verdadera sanción a la conducta ilegal, que se relaciona con esta.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que , para declarar la nulidad de una elección por violación a los principios constitucionales “es necesario que esa violación sea grave, generalizada o sistemática y, además determinante, de tal forma que trascienda al normal desarrollo del procedimiento electoral o al resultado de la elección, esto es, que su influencia sea de tal magnitud que haya afectado el resultado electoral definiendo al candidato ganador”.

Tal y como se observa, el concepto denominado determinante, permite que no se inhíba la conducta ilegal, y que esta se pueda repetir en cada elección, en virtud de que la sanción no causa un efecto directo en la participación ya sea del candidato o del partido político que lo postula, la multa en todo caso se aplica con los propios recursos públicos que como prerrogativas se les han otorgado.

En consecuencia no existe un resarcimiento a la sociedad como sucede en cualquier otro tipo de violaciones legales, y se coloca al infractor en un estado de excepción, más que de castigo.

El TEPJF ha señalado también que “el carácter determinante no está supeditado exclusivamente a un factor cuantitativo o aritmético, sino que también se puede actualizar a partir de criterios cualitativos; por las circunstancias particulares en las que se cometió la infracción; por las consecuencias de la transgresión o la relevancia del bien jurídico tutelado que se lesionó con la conducta infractora; así como por el grado de afectación del normal desarrollo del procedimiento electoral, respecto a la garantía de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”. Tal y como se observa, algunas veces tendrá mayor relevancia el aspecto cualitativo que el cuantitativo y viceversa, pero eso no debería eximir de la responsabilidad al infractor como viene sucediendo y mucho menos de la sanción que se le debe aplicar, misma que se evade cuando se estableció el concepto de determinante.

En ese orden de ideas no se inhiben las violaciones legales, por el contrario se ignoran los preceptos legales, en tanto no se alcancen los umbrales que se establecieron para la determinancia, que dicho sea de paso, lo que permite es la legitimación de una elección y la continuidad en la participación del infractor, para que siga violando la ley.

Esto repercute en un mensaje equivocado que recibe la ciudadanía, puesto que se percibe con claridad la falta de respeto a las reglas y procedimientos establecidos a través de un límite que permite violar la ley y que no garantiza su el derecho ciudadano al ejercicio del voto, libre, universal, secreto y directo.

Por esta razón propongo una reforma electoral trascendente que establezca otro tipo de sanción para los criterios de nulidad relacionados con las violaciones consideradas en nuestro marco jurídico como graves, dolosas y que aun no siendo determinantes se aplique a los supuestos que se incorporaron mediante la reforma electoral de 2014.

En ese orden de ideas considero 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.

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 eficiencia de nuestro actual sistema electoral, debido a que uno de los 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, pues permite ahorrarle el costo económico al infractor y se lo cobra al ciudadano, como si este último fuera el transgresor de la ley, violando por partida doble sus derechos.

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 trastorquen 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”<sup>7</sup> .

Los partidos políticos juegan constantemente con los toques de campaña, en la pasada elección de diputados se observaron 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 de 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 implantar 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<sup>8</sup>.

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 inhiba 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 propicio 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 generando más costos a la sociedad, toda vez que el segundo lugar o el que haya cumplido con la ley puede ser considerado ganador y quien la haya violado tendría que perder temporalmente su registro, o bien dicho de otra forma impedir que continúe haciendo trampa al sistema suspendiéndole su participación al menos en el siguiente proceso electoral. De esta forma podría resarcir a la sociedad por su conducta ilícita.

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 INE9 .

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, será el objetivo fundamental de la presente propuesta.

El simple rebase del gasto asignado, sin importar la diferencia porcentual que exista entre el primer lugar y el segundo lugar, la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, y la utilización de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas, dará pie a una sanción ejemplar, con independencia de la multa o la anulación de la elección.

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
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 mil 966, es decir más de 39.8 por ciento.

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 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. a V. ...

VI. ...

...

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

a)...

b)...

c)...

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. 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.

Cuando existan violaciones dolosas o graves, aun sin importar que estas sean determinantes por la diferencia de la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar, los candidatos como los partidos políticos que hayan violado las causales a que se refiere esta fracción, no podrán participar en la elección inmediata siguiente, con independencia de la aplicación de la nulidad y/o las multas correspondientes.

En caso de que se decrete la nulidad de la elección, 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 legales, sin que sea necesaria la realización de una elección extraordinaria.

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.

Las violaciones relacionadas con esta fracción implican la pérdida temporal del registro del candidato y del partido político o coalición involucrados, al menos en la elección inmediata siguiente.

#### Transitorio

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

#### Notas

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

2 Se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5 por ciento.

3 Favela Herrera, Adriana M. 2012. Teoría y práctica de las nulidades electorales. México: Limusa.

4 Ley General de Sistemas y Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 4 y 78 bis

5 Ley General de Sistemas y Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 5 y 78 bis

6 SUP-JIN-359/2012

7 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.

8[http://www.dof.gob.mx//avisos/2358/SG\\_230514\\_01/SG\\_230514\\_01.html](http://www.dof.gob.mx//avisos/2358/SG_230514_01/SG_230514_01.html)

9 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. (Marzo 2015).

Convenio entre el INE y el SAT 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 6 de septiembre de 2016.

Diputada Isaura Ivanova Pool Pech (rúbrica)



Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Francisco Martínez Neri y Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

El formato del informe de gobierno debiera ser un ejercicio de rendición de cuentas de quien detenta el Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo, sin embargo desde la reforma de 2008, este ejercicio ha variado en su forma y en su naturaleza hasta llegar a convertirse en un simple trámite burocrático en el que el funcionario de mayor rango del gabinete es el que se presenta en el Palacio Legislativo a entregar el documento que contiene el informe de gobierno, por escrito.

En una sede alterna, alejado de toda investidura histórica y todo carácter republicano, el presidente de la República realiza un acto en el que se rinde culto a la personalidad de la figura presidencial, ante un público preseleccionado, acrítico, lo cual convierte todo este acto en algo muy alejado a la práctica democrática de la rendición de cuentas.

Argumentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fue tan desaseada esta última reforma, que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, hoy vigente, en su artículo 7o., y específicamente en los numerales 1, 2 y 3, se lee textualmente lo siguiente:

Artículo 7o.

1. El primero de septiembre 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.
2. Antes del arribo del presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos.
3. El presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

Es decir, en esta ley, que rige la vida interna del Congreso, y de sus Cámaras, se establece con toda claridad la presencia física del presidente de la República en la sesión de apertura del Congreso General.

La pluralidad política, afortunadamente, llegó para quedarse y ahora necesitamos que el diálogo entre poderes sea horizontal, respetuoso, pero veraz, firme y cotidiano. Por ello, y con la presente iniciativa, lo que se pretende es enriquecer la información que la sociedad mexicana tiene derecho a recibir sobre el estado auténtico de la administración, más ahora que hemos perfeccionado el Sistema Nacional de Transparencia con la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Consideramos que si bien el informe por escrito es un documento en el que se plasman datos que denotan los resultados de las decisiones presidenciales, la presentación de éste no debería eximir al presidente de presentarse ante el Congreso y dar un mensaje de cara a los ciudadanos e incluso responder a los cuestionamientos que le formularan las y los legisladores, en un acto eminentemente republicano.

El presidente de la República, como responsable de la dirección de este país, está obligado, por este hecho, a rendir cuentas e informar a la nación, de manera periódica, sobre el estado que guardan los asuntos públicos.

Una vez visto lo anterior, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en esta LXIII Legislatura considera que el Congreso mexicano debe evolucionar cada vez a fin de configurarse como uno de los poderes esenciales de un sistema

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

En esta iniciativa, los legisladores que integramos el Grupo Parlamentario del PRD proponemos que en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año, el presidente de la República, en su calidad de jefe del Estado, entregue por escrito un informe de gobierno, y que en fecha posterior acuda a las Cámaras del Congreso, en su calidad de titular del Ejecutivo y de la administración pública federal, a exponer lo fundamental de su informe, y sostener un intercambio de opiniones con las y los legisladores. En las sesiones subsecuentes, iniciará la glosa y el análisis del informe conforme a los artículos 69 y 93 de esta Constitución.

#### Fundamento legal

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

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

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

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

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

Cada una de las Cámaras...

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2016.

Diputados: Francisco Martínez Neri y Omar Ortega Álvarez (rúbricas)

**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**

La suscrita, diputada federal María Concepción Valdés Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto 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, presenta iniciativa con 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, al tenor de lo siguiente:

**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.

Y lamentablemente y hasta el momento la políticas públicas encaminadas a la erradicación de éste delito no han ayudado en mucho. Al contrario, pareciera que de feminicidios no se puede hablar públicamente porque no es políticamente correcto. Habría que preguntarnos ¿cuál sería la cifra límite para abordar de lleno el tema y dejar de lado las cuestiones políticas para encaminarnos de una buena vez a otorgar seguridad a nuestras mujeres?

Quizá para la gran mayoría, el tema en cuestión no amerita una reforma constitucional. Sin embargo conmino a los legisladores a que se unan al llamado de justicia y aplicación de justicia certera a la que estamos obligados. No se trata meramente de cifras. Se trata de vidas humanas. De las vidas de miles de mujeres que por violencia de género están siendo asesinadas, no por cualquier persona, sino por familiares, parejas sentimentales, amigos y conocidos. Mujeres que han sido cazadas como presas. En las que el delito no ha sido accidental, sino planeado fríamente y llevado al hecho.

La violencia que se ejerce día con día en contra de las mujeres y niñas, en todos los ámbitos, constituye una violación a sus derechos humanos. Y que tiene impacto en todos los ámbitos de su vida: social, salud, libertad, educación, desarrollo y su propia vida. Que finalmente se ve vulnerada cuando el delito es cometido.

**Exposición de Motivos**

En el Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género ,1 el término de feminicidio se entiende como “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad 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”.

Se estima que entre 2007 y 2012, un promedio anual de 60 mil mujeres en el mundo fueron víctimas de homicidios, representa el 16% de los homicidios intencionales.<sup>2</sup>

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”.<sup>3</sup>

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), 4 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.

De acuerdo al documento *Carga Global de la Violencia Armada 2015*. Cada Cuerpo Cuenta,<sup>5</sup> 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.

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 contagiarlo a otras mujeres. Estas mujeres son quienes desde sus puestos logran cambios en cuanto a la violencia y la cultura que existe.

Con la reforma al Código Penal Federal<sup>6</sup> en el año 2012, se tipifica el feminicidio como delito autónomo.

Artículo 325. Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;

III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral, escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;

IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;

V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionados con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidios se le impondrá de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días de multa.

Además de sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

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.

Sin embargo no fue hasta el año 2007 en que en respuesta a la exigencia nacional e internacional se promulga la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Esta Ley define por primera vez en México, en el ámbito normativo, la violencia feminicida y 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.<sup>7</sup> En un inicio a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública y actualmente de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo de la página oficial,<sup>8</sup> no es posible acceder al link de acceso a información pública.

Además de la incorporación del delito en el Código Penal Federal, en el ámbito estatal 30 entidades federativas han incorporado en sus códigos penales el delito de feminicidio. Encontrándose pendiente de tipificar en los estados de Chihuahua y Nayarit.

Y es importante señalar que 16 entidades federativas cuentan con tipos penales homologados a la tipificación del delito federal de feminicidio como son: Chiapas, Colima, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En algunas de las entidades federativas es necesaria la homologación con el Código Penal Federal, ya que presentan inconsistencias que pueden llegar a impedir la correcta investigación y sanción del delito de feminicidio, como en los casos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, San Luis Potosí y Tamaulipas.<sup>9</sup>

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 04610 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 el estado de México que ha ocupado el primer lugar desde 1988 a 1997 de manera continua.

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%), Nezahualcóyotl (7.6%) y Toluca (5.2%). 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% tenía entre 10 y 17 años de edad.

Según el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio 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 feminicidios en México aumentaron un 40% y que 95% 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 feminicidios del mundo.<sup>11</sup>

De acuerdo al documento en promedio 60 mil mujeres pierden la vida en circunstancias violentas. Y de acuerdo a éste mismo la opacidad es uno de los problemas. En el periodo del 2007 a 2012 se cometieron 1,909 feminicidios 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 feminicidios.

El 20 de abril de éste año, fue publicado por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, el Estudio “La Violencia Feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014”.<sup>12</sup>

En el que señala que:

- En 2014 ocurrieron 2 mil 289 casos de feminicidios en México.
- Entre 1985 y 2014 son 47 mil 178 defunciones de mujeres presuntamente por homicidio.
- Sostiene que a nivel nacional existe un decremento en las tasas de homicidios contra mujeres y o entidades federativas incrementaron sus cifras: Tlaxcala, Tamaulipas, Hidalgo Sinaloa, Oaxaca, Nayarit, San Luis Potosí y Sonora.
- En 2014 a nivel nacional el estado de México ocupa el primer lugar con 359 muertes de mujeres presuntamente por homicidio; Guerrero el segundo con 176; Chihuahua el tercero con 167; Ciudad de México el cuarto con 141; Oaxaca el quinto con 133; Tamaulipas el sexto con 127 y Jalisco el séptimo con 106 muertes de mujeres presuntamente por homicidio.
- En 10 municipios se aglomeran los mayores índices de homicidios por cuestiones de género: Ecatepec de Morelos, Ciudad Juárez, Acapulco de Juárez, Culiacán, Tijuana, Chihuahua, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Guadalajara y León.

Cabe hacer hincapié en que se carece de estadísticas oficiales reales, debido a que 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.

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.<sup>13</sup> 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.

La Secretaría de Gobernación se comprometió a dictar las acciones urgentes para los estados y municipios identificados como los de mayor índice de violencia feminicida. Pero no bastan hasta ahora las acciones ni los estudios que pueda acompañar, si no se enfoca verdaderamente a aplicar políticas públicas y capacitación, más allá del mero discurso.

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 reforma el primer párrafo del inciso a), numeral XXI, artículo 73 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Proyecto de Decreto

Único. Se reforma el primer párrafo del inciso A, numeral XXI, Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados 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.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericaNoDeInvestigacion.pdf>

2 <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>

3 Naciones Unidas, “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, resolución 48/104 de la Asamblea General, 20 de diciembre de 1993.

5 <http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/1/27401/InformeSecreGeneral.pdf>

6 <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV3/G> BAV-2015-ExecSum-SP.pdf

7 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_070416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_070416.pdf)

8 <https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/>

9 <https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/>

10 Estudio realizado por el CEDIP.

11 [http://www.inm.gob.mx/static/Autorizacion\\_Protocolos/SA/Violencia\\_familiar\\_sexual\\_y\\_contra\\_las\\_mujeres\\_criterios\\_par.pdf](http://www.inm.gob.mx/static/Autorizacion_Protocolos/SA/Violencia_familiar_sexual_y_contra_las_mujeres_criterios_par.pdf)

12 <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>

13 <https://www.gob.mx/conavim/documentos/la-violencia-femicida-en-mexico-aproximaciones-y-tendencias-1985-2014> -

14 <http://www.proceso.com.mx/?p=401355>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2016.

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)



**Del Congreso de Nayarit, con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Tepic, Nayarit, a 2 de septiembre de 2016.

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

En cumplimiento de la resolución dictada por la Trigésima Primera Legislatura al Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, comunico a usted copia del acuerdo aprobado por la asamblea legislativa en sesión pública ordinaria de fecha 1 de septiembre de 2016, que resolvió presentar ante el Congreso de la Unión iniciativa de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, para su conocimiento y efectos conducentes.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente

Licenciado Juan Antonio Domínguez Castañeda (rúbrica)

Secretario General

Acuerdo

Por el que la Trigésima Primera Legislatura al Congreso de Nayarit presenta ante el Congreso de la Unión iniciativa de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. La Trigésima Primera Legislatura al Congreso de Nayarit, con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acuerda presentar ante el Congreso de la Unión en los términos de la iniciativa que se adjunta.

Transitorios

Primero. El presente acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación, debiéndose publicar en la Gaceta Parlamentaria, órgano de información del Congreso de Nayarit.

Segundo. Remítase el presente acuerdo a la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión para los efectos conducentes.

Tercero. Remítase copia del presente acuerdo a las legislaturas de las entidades federativas y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, solicitando respetuosamente su adhesión y apoyo a la presente propuesta.

Dado en la sala de sesiones Licenciado Benito Juárez García, recinto oficial del Congreso de Nayarit, en Tepic, su capital, a 1 de septiembre de 2016.

Diputado Jorge Humberto Segura López (rúbrica)

Presidente

Diputado José Ángel Martínez Inurriaga (rúbrica)

Secretario

Diputado Francisco Javier Jacobo Cambero (rúbrica)

Secretario

Iniciativa de decreto

Que tiene por objeto adicionar un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriendo los actuales en su orden natural, para quedar como sigue:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete

I. a IV. (...)

(...)

Cualquiera de las Cámaras, a través de sus comisiones ordinarias, podrá convocar a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, cuando se discutan iniciativas de reformas o adiciones a esta Constitución o alguna ley que implique la armonización de la legislación local, para que mediante la representación de los integrantes que éstas acuerden emitan sus posicionamientos al respecto.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el

respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

Transitorio

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

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

Ciudad Victoria, Tamaulipas, a 1 de septiembre de 2016.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Presidente de la Mesa Directiva

Cámara de Diputados

Honorable Congreso de la Unión

Con fundamento en el artículo 22, párrafo 1, inciso k, de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas, me permito comunicarle que en la sesión extraordinaria del pleno legislativo celebrada el 25 de agosto del año en curso, se emitió el punto de acuerdo número LXII-229, mediante el cual la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, se somete a la consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los demás en su orden natural, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, se anexa copia de la iniciativa, el dictamen y punto de acuerdo de referencia, así como de la versión estenográfica de la sesión de su aprobación, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular, me es grato reiterar la seguridad de mi consideración más distinguida.

Atentamente

Diputada Blanca Guadalupe Valles Rodríguez (rúbrica)

Presidenta de la Mesa Directiva

Decreto mediante el cual se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los demás en su orden natural, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los demás en su orden natural, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a la IV...

La...

Cualquiera de las Cámaras a través de sus comisiones ordinarias, podrá convocar a las Legislaturas de los Estados, mediante la representación de los integrantes que éstas acuerden, cuando se discutan iniciativas de reformas o adiciones a esta Constitución, o la ley que implique la armonización de la legislación local, con el objeto de conocer sus posicionamientos al respecto.

El...

No...

Transitorio

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

Transitorios

Artículo Primero. El presente punto de acuerdo surtirá efectos a partir de su expedición.

Artículo Segundo. El presente, punto de acuerdo se remitirá a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adjuntando la iniciativa, el dictamen y la versión estenográfica de la sesión de su aprobación.

Artículo Tercero. Envíese copia del presente punto de acuerdo, de la iniciativa, el dictamen y la versión estenográfica de la sesión de su aprobación, a las legislaturas de las entidades federativas, solicitando respetuosamente su adhesión y apoyo a esta propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Salón de sesiones del honorable Congreso del estado, Ciudad Victoria, Tamaulipas, a 25 de agosto del año 2016

Diputada Blanca Guadalupe Valles Rodríguez (rúbrica)

Presidenta

Diputada Adela Manrique Balderas (rúbrica)

Secretaria

Diputado Samuel Lozano Molina (rúbrica)

Secretario

**Que reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Norma Edith Martínez Guzmán, del PES, e integrantes de diversos grupos parlamentarios**

Los que suscriben, ciudadanos en pleno uso de nuestros derechos ante esta la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción IV, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme con lo dispuesto en los artículos 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan a consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y modifican distintos párrafos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de motivos para la propuesta ciudadana por la vida y la familia**

El Estado mexicano, de conformidad con los artículos 39 y 41 de nuestra Constitución Política Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, se erige como una República Democrática, Representativa y Federal, cuya soberanía nacional, reside esencial y originalmente en el pueblo. En la misma Ley Suprema se establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de competencia de estos, y por los de los Estados, en lo concerniente a sus regímenes interiores.

No obstante, mediante el Poder Constituyente, depositario de dicha Soberanía, nuestro Sistema Jurídico admitió entre las expresiones del ejercicio de la misma, el instrumento de Participación Ciudadana denominado “Iniciativa Ciudadana.” Con ella el Constituyente determinó que los ciudadanos mexicanos, en pleno uso de nuestros derechos, pudiéramos mediante la representatividad requisitada en las normas reglamentarias correspondientes, proponer productos legislativos equiparables en materia y forma a un proyecto del Poder legislativo, ya sea para derogar, abrogar, adicionar, reformar o expedir, normas legales cuyo contenido representara efectivamente “los sentimientos de la Nación,” en términos de derecho positivo. Es por ello que, mediante la presente iniciativa, con base en la fracción IV del artículo 71 de nuestra Carta Magna, ejercemos la facultad legislativa ciudadana —e incluso el derecho a dicho ejercicio— para salvaguardar la legalidad de las familias mexicanas definiendo y defendiendo la Institución del matrimonio, así como su naturaleza y sus alcances, el derecho de los padres a educar a sus hijos y el derecho a la vida, desde la fecundación hasta el término natural del ciclo de la vida.

Conforme a lo anterior, planteamos ante el Poder Legislativo de la Federación la presente Iniciativa Ciudadana por la Vida y la Familia, buscando en ella plasmar, tras 100 años de Constitucionalismo Social vanguardista, que sólo protegiendo y promoviendo la condición sine qua non de todo derecho, y la célula básica de la sociedad, es decir, la vida y la familia, podremos efectivamente conseguir ese ideal de justicia social que buscó nuestra Carta Suprema hace ya una centuria. Serán pues, esos dos conceptos, derecho a la vida e



institución matrimonial y familiar, los elementos rectores de nuestra propuesta de Iniciativa, que conjuntamente con los corolarios derivados de los conceptos nombrados arriba, determinarán el rumbo natural de nuestra propuesta, con base en los siguientes lineamientos:

1. La obligación del Estado y de toda la sociedad de proteger la vida desde el momento de la fecundación y hasta el final natural de su ciclo biológico.
2. La protección y promoción de la familia, cuya responsabilidad recae tanto en el Estado como en la sociedad entera, mediante la tutela de la institución matrimonial, conforme al derecho Natural y los principios generales del derecho, cuyo interés jurídico y bien protegido se relaciona directamente con su capacidad de generar, de forma biológica y natural, vida humana.
3. El Estado debe garantizar los derechos de los niños, en especial su derecho a pertenecer a una familia, fundada entre el amor de una madre y un padre, biológicos o adoptivos, que garanticen su adecuado desarrollo integral, sano y equilibrado, conforme a su evolución y edad, en un entorno de amor y seguridad.
4. El Estado debe garantizar la educación universal, laica y científica, libre de ideologías contrarias a la propia constitución y al derecho natural, promoviendo y respetando la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión.
5. El Estado debe reconocer el derecho de los Padres para educar a sus hijos en todos los aspectos resaltando la educación en principios, conforme al anterior numeral, desarrollando todas las inteligencias, resaltando la física, la mental (IQ), la emocional, la espiritual, la financiera y otras que enriquezcan las vidas de los miembros de la Familia y de la sociedad.

En concordancia con todo lo anterior, partimos para ello en la presente iniciativa, de la consideración de los derechos humanos, el derecho natural y la naturaleza misma del derecho, tanto en su definición subjetiva como en su elemento objetivo, para de esa manera concluir en consideraciones que, además de ser científicas (biológicas, sociológicas, psicológicas, históricas, etcétera), tienen su basamento y cimiento en la ciencia jurídica más estricta y rigurosa.

Los derechos humanos son el contenido sustancial del derecho y del Estado mismo. La definición real y objetiva del derecho, “dar a cada quien lo que en justicia le corresponde”, no tendría sentido fuera del ámbito relacional del ser humano, y por tanto, fuera de la definición subjetiva del derecho, entendido como esa facultad de exigir lo propio.

La certeza en la definición de ese derecho objetivo, así como en la definición de los alcances de esa facultad subjetiva, se convierte en un punto medular del Estado de Derecho, y en concreto, de la seguridad jurídica que ese Estado brinda a sus ciudadanos. Que el reconocimiento de dichos Derechos, fundamentales y propios del hombre y la mujer, se dé de forma explícita y clara en la Ley Suprema de nuestro país, superando esa suposición tácita del alcance de dichos derechos, que los convierte en materia opinable e interpretable, hace la diferencia entre el imperio de la Ley y el imperio del gobernante en turno.

Desde los más antiguos antecedentes de los Derechos Humanos, nos hemos encontrado con numerosas interpretaciones de los mismos, desde su definición oligárquica griega, pasando por la “graciosa concesión” de los Bill of Rights y la revolucionada y adelantada visión de Francisco de Vitoria, hasta la actualidad, cuya nueva fase inició en 1773, cuando 16 años antes que en Francia, América vio con claridad la fuente misma de los Derechos: el ser humano y su naturaleza; en pocas palabras, la realidad misma del hombre.

Es aquí donde se da el punto toral que une los diversos conceptos de esta iniciativa de reforma: la adecuación y explicitación del marco de protección de los Derechos Humanos, conforme al derecho emanado de la sindéresis que el hombre mismo hace de su realidad y de su naturaleza. El derecho Natural, entendido como las normas derivadas de la racionalización de la realidad misma, en el contexto del nuevo Sistema de Derechos, mexicano, se convierte en la única brújula válida, comprobable y objetiva que nos puede llevar a ese Estado de Derecho, a ese imperio de la Ley, pero de la Ley justa y objetiva, del que hablábamos arriba.

Es por ello que esta iniciativa, respaldada por cientos de miles de firmas de ciudadanos comprometidos con su país, llama la atención de este Poder Legislativo, hacia algunos vacíos y fugas de claridad en nuestra Ley Suprema, en relación precisamente a los Derechos Humanos. De antemano sabemos, junto con el gran doctrinista en la materia, Bosch, que en el tema de los Derechos Humanos, el gran problema es su definición; sin embargo, nos parece claro y urgente, que la definición de derechos fundamentales como la vida, y los relacionados con el matrimonio y la familia, no deba ser dejada al arbitrio de la interpretación, ni siquiera la judicial, pues si algo tan básico y fundamental como el derecho a la vida, supuesto de todos los demás derechos, no es clara y racionalmente definido en nuestra Ley Suprema, cuál otro derecho podría serlo; y si la célula fundamental y primera micro-sociedad de cualquier Estado, la familia, no es garantizada y protegida en su fundación, existencia y desarrollo, sino que por el contrario, el Estado la convirtiera en moneda de cambio de diversa índole, ¿qué sustento social, generacional, político o cultural –no digamos ya cívico- nos queda?

Conforme lo anterior, es que esta iniciativa ha querido centrarse en esos dos temas, que conforme al derecho Natural y la esencia misma de los Derechos Humanos, siguen siendo los grandes acreedores del Estado mexicano y de nuestra Constitución: el derecho a la vida y la protección del matrimonio (natural) y la familia. Del análisis de ambas realidades, propias de todo ser humano, y debidas potencialmente a todo ser humano desde el primer inicio de su existencia, deberá seguirse y concluirse, la naturaleza de la protección que habrá de dárseles. Tomaremos pues, como punto de partida lo anterior, para recorrer la presente exposición de motivos, analizando ambos temas.

## I. El matrimonio

El matrimonio como unión de hombre y mujer para formar una familia es anterior al derecho, (Poema de Gilgamesh, Torá, Ilíada, Cantar del Roldán, toda la literatura universal del renacimiento, clasicismo, romanticismo, etcétera).

Con base en el Pandectas o Digestum, los Códigos Napoleónicos configuraron el derecho de tradición occidental de orientación positiva. Desde entonces y hasta la fecha, se creó un contrato y posteriormente una institución, el matrimonio, con un bien jurídico protegido muy claro:

- Tutelar la unión libre y voluntaria de un hombre y una mujer.
- Dar certeza jurídica a los derechos y obligaciones derivados del vínculo.
- Proteger a los descendientes.
- Dotar de seguridad jurídica a la patria potestad.
- Proteger el patrimonio de ambos, así como el familiar.

El concepto de las instituciones jurídicas se determina por sus requisitos y por las obligaciones y derechos que genera.

Al “inventar” una institución, el derecho inventa ropa que viste realidades ya existentes, bienes jurídicos protegidos. Según ese presupuesto, la institución del matrimonio se refiere al bien protegido mediante su definición. Tienen pues una esencia, una diferencia específica, una naturaleza jurídica, que si la modificamos, estaríamos refiriéndonos a otra institución distinta, pero no a esa.

Las instituciones –creadas por los doctrinistas– se insertan en las legislaciones, generando consecuencias jurídicas. En ocasiones se pueden modificar algunas consecuencias, pero no la esencia. Al modificar la esencia, se elimina dicha institución y se procede a otra.

Si por necesidades reales de la sociedad, se deben proteger determinados bienes jurídicos, se crea una nueva institución, pero sin destruir la anterior, pues al eliminarla, quedarían desarropados los bienes jurídicos que protegía. Ejemplo: condominio-copropiedad; testamento-legado.

Si un pequeño sector de la población quiere obtener consecuencias jurídicas, se revisan las leyes (código fiscal, seguridad social, contratos, legados, joint venture, etcétera), -que en el caso que nos ocupa se ha dado precisamente un fuerte avance en dicha revisión–, mas no se alteran las instituciones ya existentes.

No existe discriminación jurídica cuando una persona no cumple los supuestos para lograr consecuencias de derecho. Es como pretender que se discrimina un niño si no se le da su licencia de conducir; o a un joven por no permitírsele cobrar pensión de adulto mayor; o el derecho al libre tránsito, por las pistas de un aeropuerto.

El principio de igualdad y no discriminación exige no ignorar diferencias relevantes. La unión hetero es estructuralmente fecunda. La unión homo es estructuralmente estéril; por lo

tanto, las uniones hetero son socialmente relevantes; las homo no (a relevancia de particular).

La sexualidad es una cuestión privada ligada a la intimidad de cada persona; lo que tiene de relevancia social lo asume el derecho sobre lo objetivo, lo constatable; la diferencia de sexos, como hecho jurídico lo es, la tendencia sexual no, por lo que es error basar el matrimonio en preferencias sexuales, lo que es sólo subjetivamente determinable.

La institución “matrimonio” no supone un juicio de valor acerca de las uniones homosexuales; tampoco llamar matrimonio, que era ya unión heterosexual antes del derecho, convierte a una unión homosexual en unión heterosexual.

Habría discriminación si al homosexual se le impidiera radicalmente contraer matrimonio con cualquier persona, por el hecho de ser homosexual, lo que no ocurre: puede casarse cuando quiera, en matrimonio, que ya está definido.

Sustentar el matrimonio en “querer” porque se tiene afecto y vivir bajo el mismo techo, y así sustentar que con eso ya necesariamente podría casarse con él, equivaldría a quejarse de discriminación cuando a un hombre se le impida casarse con una mujer a la que quiere, y ese impedimento se diera solo por el hecho de que es su hermana o hija; o a la mujer que no la dejan casarse con el hombre al que quiere por la simple razón de que él o ella o ambos ya están casados.

El derecho a la igualdad no significa colocar a todas las personas en todos los supuestos de derecho para lograr ciertas consecuencias jurídicas, ni significa que todas las instituciones jurídicas deben amoldarse o destruirse en aras de la igualdad.

Lo más grave de todo esto es que el invento del libre desarrollo de la personalidad y el tabú manipulado de la no discriminación, están siendo usadas contra todo un sistema jurídico cuyos engranes repercutirían en otras áreas: la niñez, la educación, la familia, etc. todas ellas esenciales.

El derecho natural de los principios universales para que el matrimonio sea entre hombre y mujer, es un derecho humano ya que es el único medio natural que permite la reproducción de la raza humana, así como se ha demostrado histórica, antropológica, sociológica, filosófica, biológica, médica, psicológica y psiquiátricamente, que el matrimonio desde su definición es entre hombre y mujer, aunado a los tratados y determinaciones jurídicas internacionales se confirma que el matrimonio es entre hombre y mujer, sin menoscabar a persona alguna.

De lo anterior se tiene la necesidad de seguir reconociendo y precisando la importancia del matrimonio en estos términos para proteger los derechos de la familia y sus miembros, precisando usar en nuestra Carta Magna estos derechos históricos fundamentales de los mexicanos.

El matrimonio, una institución esencialmente heterosexual y monogámica

Basta con revisar la doctrina sobre la definición de esta institución, para establecer que la que predomina casi en su generalidad es la que considera el matrimonio por esencia heterosexual y que una unión homosexual no cabe bajo la forma de unión matrimonial, si bien existen posturas contrarias; pero éstas son minoritarias.

De las numerosísimas definiciones que la doctrina civil ha realizado respecto del matrimonio, se ha ofrecido una definición basada no sólo en una opción sobre la naturaleza jurídica del matrimonio sino que se ha recogido el elemento sexual; el requisito de la heterosexualidad aparece con toda naturalidad como un elemento indiscutible. Cabe citar, entre otras muchas, desde las más antiguas a las actuales y a modo de ejemplo, las siguientes:

- “El matrimonio es un negocio jurídico bilateral y formal por el que un hombre y una mujer declaran su voluntad de constituir una relación estable de convivencia plena”. O’Callaghan.<sup>1</sup>

- “Unión estable de un hombre y una mujer dirigida al establecimiento de una plena comunidad de vida”. Moro y Sánchez<sup>2</sup> .

- “Sociedad del hombre y la mujer que se unen para perpetuar su especie, para ayudarse, socorrerse mutuamente, para llevar el peso de la vida y compartir su común destino”. Borda.<sup>3</sup>

-”Unión legal de un hombre y una mujer que se encamina a una plena comunidad de vida y funda la familia”. Albaladejo<sup>4</sup>

- También, la Real Academia de la Lengua Española define al matrimonio como: “Unión de hombre y mujer concertada mediante determinados ritos o formalidades legales”;<sup>5</sup> y así, sucesivamente, podemos seguir enumerando más.

Lo más destacable de estas definiciones -unánimes en cuanto a este punto- es que son doctrinales, científicas; son definiciones que no se hacen partiendo de una determinada regulación legal ni haciendo glosa del momento legislativo, lo que significa que cuando desde la ciencia del derecho se indaga en la naturaleza jurídica de la institución matrimonial, la heterosexualidad surge con toda naturalidad y si se da la hipótesis de la unión homosexual lo es o para remarcar su insostenibilidad o como cuestión que puede ser objeto de debate y polémica, menos como tema central pendiente de regulación del derecho de familia y específicamente de la institución del matrimonio.

Matrimonio y uniones homosexuales son realidades diferentes, conforme a lo expuesto, designar a una unión homosexual con el nombre de matrimonio es empobrecedor y ocasiona confusión, porque se designan con el mismo nombre dos realidades que son diferentes y sus consecuencias son a todas luces contraproducentes pues en la lógica de un matrimonio entre personas del mismo sexo la descendencia siempre se basaría en la extramatrimonialidad de la filiación, tanto en el caso de uniones entre mujeres como, con mayor razón, entre hombres.

El matrimonio per se es una institución esencialmente heterosexual y monogámica, por lo que el matrimonio entre personas del mismo sexo, tendría como efecto jurídico inmediato la desnaturalización de la institución del matrimonio, al trastocarse sus fines primordiales: la procreación para garantizar la perpetuidad de la especie humana y la adecuada educación de la prole con roles masculino y femenino diferenciados; al transformarlos en fines meramente asociativos, asistenciales, afectivos o sexuales; afectando todo el régimen de protección del que goza actualmente la institución del matrimonio.

Los efectos sociales de la redefinición de la institución del matrimonio, por la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo, sería fundamentalmente el debilitamiento de la institución del matrimonio, como consecuencia del debate y confrontación de la sociedad por el resquebrajamiento, desvaloración, y perversión de la institución del matrimonio basado en la complementariedad y paridad de los dos sexos.

Para el mexicano según un estudio de la UNAM mostrado en la siguiente grafica la familia ideal es:

Distribución porcentual de la población, según el tipo de familia que considera ideal y de cual una persona debe aspirar a formar parte

Tipo ideal de familia

Porcentaje:

Una familia integrada por la madre, el padre y los hijos

Porcentaje: 71.8

Una familia integrada por dos madres o dos padres y los hijos

Porcentaje: 3.1

Una familia en la que conviven varias generaciones, incluyendo los abuelos

Porcentaje: 12.3

Una familia integrada por los padres sin los hijos

Porcentaje: 1.1

Otro tipo de familia

Porcentaje: 0.8

No existe un tipo ideal de familia

Porcentaje: 9.7

No contesto

Porcentaje: 1.2

Total

Porcentaje: 100.0

Es innecesario describir la conclusión emanada de la anterior gráfica. La familia ideal, en la percepción de tres cuartas partes de la población mexicana (independientemente de su religión, sexo, escolaridad, etcétera), es la llamada “tradicional”, o más bien, natural. No por nada se da una percepción tan generalizada, y sería sumamente imprudente por parte del estado, ignorarla.

Según el Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>6</sup> y la interpretación del Tribunal Europeo, no existe el derecho al matrimonio homosexual ni a que tales uniones adopten menores. A mayor abundamiento, se debe destacar que al igual que los tratados internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) posee una norma que hace referencia al derecho de todo hombre y mujer de contraer matrimonio.

Su artículo 12 dice: “A partir de la edad núbil, el hombre y la mujer tienen derecho a casarse y a fundar una familia según las leyes nacionales que rijan el ejercicio de este derecho”.<sup>7</sup> En base a dicha norma, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la regulación del matrimonio entre personas del mismo sexo. Conviene señalar que se trata del tribunal internacional más importante en materia de derechos humanos. Los principales casos de este tribunal versaron sobre pedidos de transexuales que, luego de realizadas las cirugías pertinentes, solicitaron contraer matrimonio, el cual en Derecho interno les fue denegado de conformidad a la legislación local por referir éstas a la unión entre varón y mujer. La jurisprudencia del TEDH ha sentado las siguientes interpretaciones:

- El derecho “a casarse” que se tutela en el CEDH es el derecho del varón a casarse con la mujer, y el de ésta a casarse con aquél;
- El derecho a “fundar una familia” no implica el derecho “a adoptar”, con independencia de las regulaciones nacionales que razonablemente se establezcan.

El primer antecedente es *Marckx v. Belgium* (1979), en donde el TEDH resolvió que no se deriva del citado artículo 12 que los efectos legales del matrimonio deban aplicarse a situaciones comparables al matrimonio.<sup>8</sup>

Más detalladamente y con posterioridad, el TEDH resolvió diversos casos donde se demandó al Reino Unido por violación del derecho a contraer matrimonio de transexuales con personas de su mismo sexo biológico.

Esos precedentes fueron *Rees v. United Kingdom* (1986),<sup>9</sup> *Cossey v. United Kingdom* (1990)<sup>10</sup> y *Sheffield y Horsham* (1998).<sup>11</sup> La respuesta del TEDH en todos ellos fue que la regulación efectuada por Reino Unido no era violatoria del Convenio Europeo y que el artículo 12 invocado por los demandantes sólo se refería al matrimonio heterosexual, es decir, a la unión entre varón y mujer. Por otro lado, en *Fretté v. Francia* (2002),<sup>12</sup> el Tribunal sostuvo que no existía “como tal, un derecho a adoptar”.



Con relación a esto el único derecho protegido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en su artículo 9,13 era el derecho al respeto de la vida familiar. Éste presupone la existencia de una familia, por lo que no podía, por sí mismo, “proteger el simple deseo de fundar una familia”. En consecuencia, la decisión de Francia de prohibir las adopciones por homosexuales era una manera adecuada de tutelar los intereses del niño. En síntesis, el TEDH ha entendido que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no consagra un derecho humano al casamiento entre personas del mismo sexo y que el no legislarlo no constituye una omisión de regulación que viole el tratado internacional.

Asimismo, el TEDH ha interpretado que no hay un derecho a adoptar por parejas del mismo sexo que pueda estar tutelado por los artículos 9 o 1214 CEDH.

La naturaleza del matrimonio impide legalizar el “matrimonio” homosexual, y hacerlo le haría perder sus caracteres jurídicos identificatorios.

Por otra parte, aun cuando se interprete que de las cláusulas antes descritas nada se infiere acerca del carácter heterosexual del matrimonio, hay espacio constitucional para sostener sin mayor explicación que el matrimonio regulado en nuestra ley de fondo responde al que obra en la naturaleza y la conciencia general, esto es, el contraído entre dos cónyuges, sin que hiciese falta que el constituyente lo hubiere explicado. En efecto, aún pese a la hipotética inexistencia de límites constitucionales, los institutos jurídicos siempre tienen un contenido del que se parte para toda regulación, sin que el legislador, pese a poder, deba alterarlo haciéndoles perder su reconocibilidad jurídica. Por ello es que: moviéndonos en la probabilidad de que el matrimonio sea una figura cuya «configuración institucional concreta se difiere al legislador ordinario», la cuestión radica en determinar si al no fijarse «más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza», dicho núcleo o imagen maestra, en este caso, del matrimonio, resulta reconocible con la reforma analizada.

Si el dato de la heterosexualidad se ha dado como evidente, obvio, consustancial es algo que, guste o no, debe tener una razón, un alcance y significado. Hay que insistir en que a lo largo del tiempo habrán cambiado las formas de matrimonio, los requisitos para contraerlo; habrá diferencias en cuanto a sus accidentes, se habrán diseñado figuras jurídicas basadas en la aproximación analógica al matrimonio (uniones de hecho), etc., pero lo que siempre permanece es su carácter heterosexual, de ahí que una reforma que afecte a este núcleo identificador conllevaría el riesgo de modificar una institución jurídica hasta el extremo de hacerla perder su reconocibilidad en Derecho.

#### El interés público y las funciones del derecho

Este debate sobre el matrimonio homosexual, en buena medida, se funda en distintos argumentos que aluden al interés público que los sustenta. Y es que existe una necesidad de interés público de toda intervención legislativa. En efecto, el interés público constituye la justificación básica de la intervención estatal: si no hay interés público, el Estado no debe intervenir.

- El derecho no está para proteger afectos sino instituciones: no es de interés público la amistad y los afectos sexuales heterosexuales u homosexuales de los ciudadanos, aunque formen parte de la realidad social. Luego, no hay legislación ni debería haberla al respecto. Las situaciones de interés patrimonial que se deriven de dichas relaciones particulares, tienen en nuestro régimen legal vigente vías de prevención y de reparación: sociedad de hecho, donaciones, testamento, renta vitalicia, etc.
- Un deseo no es un derecho: hay muchos amores sinceros que no tienen ninguna ventaja. No parece claro por qué el amor que se profesan las uniones homosexuales se diferencia de otros, mereciendo semejante beneficio legal. La unión homosexual es un caso de relación afectiva con contenido sexual, pero sin consecuencias sociales relevantes derivadas de su propia constitución. Desde este punto de vista, no interesa al derecho. El Estado debe tutelar la continuidad y la supervivencia de la sociedad y no los vaivenes del “afecto” humano, ya que si éste último fuera el valor tutelable nada impediría en el futuro la legalización de otros tipos de uniones como la poligamia o poliandria, el poliamor, el incesto y aún el bestialismo (unión de un hombre y un animal).
- Legislar sólo sobre lo importante: no corresponde al legislador regular legalmente todas las relaciones humanas afectivas (v.gr., amistad, compañerismo u otros afectos sexuales) dentro de una sociedad, porque no en todas existe un interés público. Sólo debe ocuparse de las funciones sociales estratégicas, donde hay interés público relevante. El modelo matrimonial no pretende la protección de simples relaciones asistenciales, amicales o sexuales; lo que pretende es, además, un estilo de vida que asegura la estabilidad social, la estructuración de la familia y el recambio y educación de las generaciones.
- El derecho no es un regulador de todos los hechos, sino que debe regular y proteger las instituciones en las que hay un interés público imperativo.

No existe el derecho constitucional al matrimonio homosexual, porque el derecho al matrimonio presupone la existencia de bases familiares (esposo, esposa, padre, madre, hijo, hija) que están ausentes en la unión homosexual.

Por eso el artículo 4 de la Constitución,<sup>15</sup> que impone a los poderes públicos la protección integral de la familia, no protege el simple deseo de fundar una familia al margen del bien humano y los bienes sociales. Dar carácter matrimonial a la unión homosexual desvaloriza a la familia y a la propia institución del matrimonio, y resultaría violatorio de los artículos 1 Y 4, de la Constitución, junto a los concordantes de los tratados internacionales con jerarquía constitucional, los cuales brindan expresa protección a la familia por parte de la sociedad y el Estado, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 16 y 25)<sup>16</sup> y la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>17</sup> (artículos 17 y 19), entre otros. De la misma manera, el interés superior del niño, de jerarquía constitucional en virtud de la Convención de Derechos del Niño, lleva a que no se pueda reconocer un derecho al matrimonio homosexual. La razón es que el carácter matrimonial de una unión implica por esencia tener la aptitud para adoptar. Pero una pareja del mismo sexo perjudicaría seriamente al niño, pues no va en pos de su interés superior.

Luego entonces, toda unión homosexual no puede ser nunca un matrimonio, ya que esa unión no puede adoptar por imperativo constitucional, que pone el interés del niño como supremo. No existe el derecho constitucional a adoptar por parte de parejas del mismo sexo, sino que existe el derecho del niño a que se tutele su interés superior. En este sentido, hay que subrayar que no se trata de satisfacer el deseo de la pareja del mismo sexo de tener un niño solo por el hecho de no poder procrearlo, sino de dar el mejor hogar posible al menor en situación de desamparo. Sumando el interés superior del niño a la obligación pública de proteger integralmente la familia, se puede ratificar que no sólo la unión matrimonial de parejas del mismo sexo no está exigida por la Constitución o los tratados internacionales de derechos humanos, sino que la misma es directamente inconstitucional.

El artículo 4 reconoce a la familia como sujeto a proteger. Dicho sujeto tiene una identidad, que es la de una unión de dos personas de distinto sexo. Esa unión además debe tener ciertas características por la misma realidad de las cosas, de las cuales la primera es la diferencia sexual. Si dicho ente no posee sus características propias, es otra cosa. En caso de que sea una familia se les otorga las protecciones correspondientes, como son las compensaciones económicas familiares.

Las familias también están protegidas constitucionalmente por los tratados internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional. En efecto, dichos tratados internacionales de derechos humanos coinciden en prescribir que: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.”

Así puede verse expresamente, en el artículo 16.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 17.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

También se trata unánimemente a la familia como una institución natural que debe ser defendida en las siguientes normas de tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional en nuestro país: Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre<sup>18</sup> (artículos V y VI), Convención Americana de Derechos Humanos —Pacto de San José de Costa Rica— (artículo 19), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 24); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10) y Convención Sobre los Derechos del Niño<sup>19</sup> (artículo 8).

En síntesis, existe una garantía constitucional de la familia, que siempre ha sido pensada y concebida por el constituyente como familia formada por una unión heterosexual, abierta a los niños. A esto se suma la protección a la infancia que se prevé en la Constitución Nacional, con las cuales cabe deducir que el constituyente siempre pensó en la familia basada en la unión heterosexual. No se entendería de otra forma.

No existe, en consecuencia, el derecho al matrimonio homosexual, porque el derecho al matrimonio presupone la existencia de bases familiares (esposo, esposa, padre, madre, hijo,

hija) que están ausentes en la unión homosexual, y por eso el artículo 4 de la Constitución no protege las uniones homosexuales, ni el simple deseo de fundar una familia.

Con referencia a estas ideas de la relación entre matrimonio, familia, bien social y Estado, conviene tener en cuenta lo siguiente:

- La familia es una institución preexistente al Estado, que merece su reconocimiento y protección por parte de éste en función a los intereses públicos y consecuencias sociales que cumple. Son interesantes las conclusiones de WARDLE a este respecto, quien demuestra que el matrimonio es la institución social más antigua: es literal e históricamente una institución pre-legal, anterior a la existencia del Estado. En efecto, mientras que las familias pueden existir sin el Estado, no puede predicarse lo mismo respecto de las uniones de personas del mismo sexo. Y por eso al matrimonio se vinculan intereses públicos y consecuencias sociales de la más alta trascendencia.<sup>20</sup>

El matrimonio entre varón y mujer es el que mejor sirve a los intereses públicos y al bien común de la sociedad. La unión de un hombre y una mujer es única, y radicalmente distinta a la unión de las parejas de mismo sexo. Particularmente, dicha unión es per se capaz de transmitir la vida y de servir al interés estatal comprometido en la procreación de la especie y de las nuevas generaciones de mexicanos. Es decir que, si bien puede existir procreación fuera del matrimonio, la historia demuestra que las sociedades han buscado siempre proteger el vínculo existente, natural y culturalmente, entre el matrimonio y la procreación; porque de esa manera se sirve mejor a los intereses públicos relacionados con:

- la perpetuación de la especie;
- la salud pública y la asistencia social;
- el vínculo entre la procreación y la responsabilidad sobre los hijos; y
- la protección del orden social promovido por la institución que sirve de mejor manera al interés estatal de reproducción responsable.

Existe un interés del Estado en promover el matrimonio heterosexual, ya que es un valor positivo, mientras que el vínculo homosexual es una cuestión del ámbito privado de las personas; la unión matrimonial se apoya en valores positivos, los que se encuentran recogidos en nuestra Constitución, el principal de los cuales es el valor de la familia. La unión matrimonial heterosexual es un valor positivo, mientras que la unión homosexual es un valor neutro; una manifestación indiferente de la pareja que decide cohabitar según sus preferencias sexuales, pero que no puede pretender ni celebrar el acto de matrimonio ni tampoco acceder al estado matrimonial que es un estado protegido por el derecho.

La familia matrimonial está reservada sólo a personas de distinto sexo, y ello dignifica a la persona humana y fundamenta la sociedad, sin que por ello deje de haber un reconocimiento ético jurídico de la igual dignidad de cada persona humana, ya que dicha limitación no tiene por objeto agravar, ni violentar a nadie, ni implica menoscabo alguno.

El Estado tiene un justo interés en preservar el orden familiar, y es por ello que las normas de Derecho de familia son de carácter imperativo. Dentro del matrimonio heterosexual como lo conocemos existen infinidad de normas de las cuales los contrayentes no pueden disponer. Esto se debe a que el Estado con dichas normas protege las funciones sociales que la familia tiene dentro de la sociedad. El matrimonio funciona así: el que no lo quiere o no lo entiende no tiene porqué casarse. Por ello, la diferenciación es justa. En este ámbito distinguir no es discriminar, es hacer justicia a la realidad.

El Estado tiene la obligación de protección y promoción del vínculo matrimonial que se asienta entre un hombre y una mujer, que contribuye a la formación de la familia que está tutelada con especial predilección en la Constitución y en los tratados internacionales:

El Estado está cuádruplemente obligado a promover el matrimonio:

- a) por el mandato constitucional de protección de la niñez;
- b) por los instrumentos que establecen reglas de protección especial a la mujer;
- c) por el mandato constitucional de protección de la familia; y,
- d) por el deber de velar por el bien común.

## II. La familia

### Fundamento biológico en desarrollo sexual del hombre y la importancia de la conducta parental

La ciencia aporta datos que sustentan que la familia juega un papel de suma importancia en el desarrollo de los individuos y por consiguiente de la humanidad. En primera instancia los vínculos parentales son determinantes en la formación de un individuo, la mitad de la información genética la aporta el padre y la otra mitad, la recibimos de la madre. La unión de los dos gametos, (XY y XX) activan procesos moleculares de genes ligados al cromosoma "Y" paterno que desencadena procesos hormonales que culminan en la procreación de un varón y una mujer. Sin embargo el desarrollo sexual, no está limitado a la diferenciación de las gónadas, es el resultado de la integración funcional del eje hipotálamo-pituitaria-adrenal-gonadal, el eje de la reproducción, el cual coordina conducta con fertilidad; y es la interacción de diversos factores del desarrollo como la experiencia, las hormonas, los genes, los neurotransmisores/neuromoduladores, de tal manera que la conducta parental se aborda con diferentes vertientes de la endocrinología, las neurociencias, la anatomía, la psicología y la etiología (Numan M., Insel T.R., 2003) Ver anexo 1.

El compromiso de los padres es de vital importancia aun antes de la procreación de los hijos, en principio porque la vinculación de la madre con el hijo en la matriz durante el embarazo y la lactancia, determina el crecimiento físico del hijo, el desarrollo de su cerebro y por tanto de su comportamiento. El estatus nutricional de la madre es determinante en el

desarrollo del hijo, debido a que hay un rápido crecimiento del cerebro (por neurogénesis, migración neuronal, sinaptogénesis, mielinización, etcétera) así como de la activación del sistema inmune; cuando por condiciones adversas, el bebé en formación no le llega el aporte nutritivo adecuado en útero y/o al nacer es separado de la madre y aislado del contexto materno, tiene consecuencias en tamaño, peso y aumenta el riesgo de desarrollar enfermedades crónicas. La desnutrición materno infantil se ha reportado como un problema de salud pública, que contribuye a más de un tercio de la mortalidad infantil y más de 10% de la carga global de enfermedad (Black R. E., y col. 2013; Rivera JA, y Col., 2015). De igual manera infecciones virales durante la gestación, alteran los procesos inmunológicos en los hijos, constituyendo factores de riesgo para desordenes de autismo y esquizofrenia (Estes ML y McAllister K, 2016).

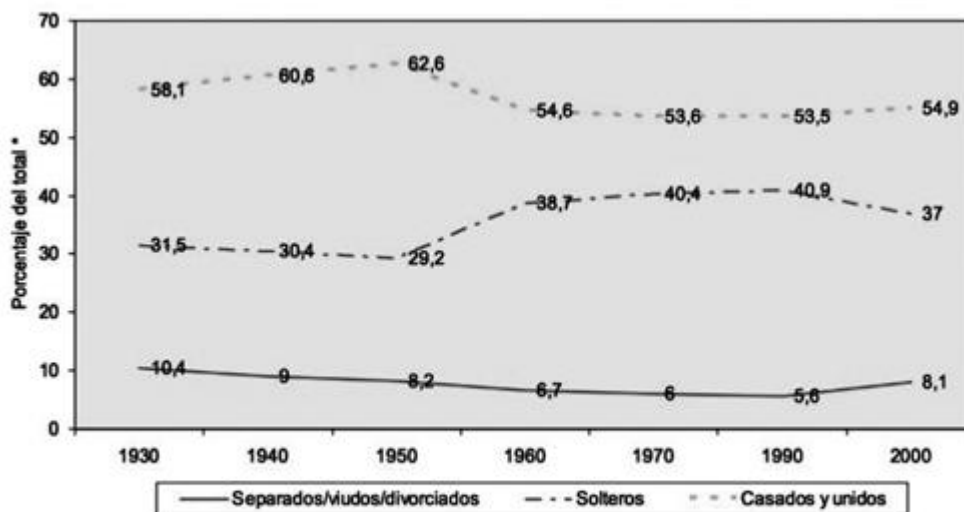
La conducta maternal es una conducta instintiva que asegura la subsistencia y la continuidad de la especie. Las interacciones madre-hijo, producen cambios estructurales y funcionales, en la madre, no solo del cerebro y la glándula pituitaria, también el hígado, el timo y el tejido mamario y le dan la capacidad para percibir los estímulos provenientes del niño y responder a ellos adecuadamente en el cuidado de su bebé; y de igual manera influyen en la formación del cerebro infantil, proporcionando, las bases del desarrollo neurobiológico y socio afectivo (Levy F, 2016; Bridges RS, 2015; 2016). Se ha reportado que el vínculo materno-infantil, los cuidados parentales y el apego infantil en etapas escolares constituyen y construyen parte del contexto social que afecta a largo plazo las conductas relacionadas con su futura paternidad, de modo que si en la infancia se tiene un clima emocional positivo y consistente con la madre, aumenta la probabilidad de que cuando sean padres tengan conductas de cuidado sensibles y de calidad hacia los futuros hijos, dado que las consecuencias de esta vinculación madre-hijo pueden transmitirse a las siguientes generaciones (Champagne F., 2013; Kundakovic M y Champagne F., 2015). Se ha propuesto que la expresión del cuidado materno, que se programa durante la vida prenatal, después del nacimiento y durante todo el desarrollo de adulto, son el resultado de factores genéticos, epigenéticos y de la experiencia conductual que pueden interferir o fortalecer la aptitud materna (Bridges RS., 2015).

Así, la vinculación afectiva entre madre-hijo representa una relación recíproca, favorable y significativa entre ambos. Si la vinculación materna con el hijo se altera puede generar consecuencias negativas del desarrollo emocional, cognitivo, del lenguaje, adaptación social y temperamento entre otras. Si se agrava este vínculo materno-infantil, el bebé es expuesto a la agresión materna, con riesgo de negligencia grave, abuso y maltrato, con consecuencias físicas, emocionales y psicopatológicas (Numan M., Insel TR, 2003; Palacios-Hernández, B., 2016). Este hecho, representa un reto para la educación de la población que incida en la salud mental materno-infantil y debería incidir en políticas que apoyen no sólo a la madre y al niño, también al padre en todos sus contextos más próximos, desde antes del embarazo y tras el nacimiento. Así mismo de un trabajo interdisciplinario entre los profesionales de la neurociencia, la educación y las políticas sociales que posibiliten una mayor comprensión acerca de la neuroplasticidad cerebral que acompaña la reproducción y la maternidad-paternidad humana, los cambios psicológicos y sociales asociados, que intervengan sobre el contexto del desarrollo infantil y del ser humano (Escolano-Pérez E., 2013).

Lo anterior coincide totalmente con nuestra legislación, que en su artículo 4 constitucional, manifiesta: “El varón y la mujer son iguales ante la ley . Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia” (Diario Oficial de la Federación publicado el 13 de diciembre de 1974).

La Constitución de un pueblo debe buscar la protección de la sociedad, el crecimiento adecuado de sus miembros, esto solo se puede lograr teniendo familias sanas que contribuyen a la madurez y desarrollo de la nación.

Por esta razón lo que debe hacer la Constitución Política de un pueblo es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, el desarrollo y crecimiento de los miembros de la sociedad, por tal motivo la familia reviste un valor vital en su tutela y cuidado ya que es el medio natural biológico, histórico antropológico, sociológico, médico, psicológico y científico que permite el sano crecimiento de las personas. En este sentido, no podría ignorar el Estado, la composición misma del tejido social en el que viven sus gobernados, en el cual, predominan considerablemente, y sigue al alza, la población que vive en una estructura matrimonial, como se muestra en la siguiente figura:21



•1930-1950 hombres de 16 años y más, mujeres de 14 años y más  
•1960-2000 hombres y mujeres de 12 años y más  
•Fuente: Censos de Población

La familia es la “Célula vital de la sociedad” que tiene su núcleo en el matrimonio entre hombre y mujer permitiendo procrear la especie humana, formando a los miembros de la sociedad, dando crecimiento a los mismos, permitiendo tener ciudadanos sanos y fuertes que construyen una nación próspera, porque nos interesan nuestros hijos.

Se deben conservar nuestras instituciones sociales, siendo la principal de ellas la Familia que tiene como fundamento el matrimonio entre hombre y mujer conforme al derecho natural y dándole al mismo la protección de los derechos humanos y los tratados internacionales, ajustándonos a nuestros principios y valores como nación.



El derecho a la vida, que tutela un valor sublime que le permite al ser humano disfrutar de la existencia, va estrechísimamente ligado al matrimonio y la familia, pues solo se puede dar una vida, mediante la unión entre un hombre y una mujer, dándole en la familia la protección no solo legal, psicológica, sana en todas sus formas, sino espiritual.

El completo acuerdo de que la familia, como elemento básico de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños y niñas debe recibir la protección y asistencia necesaria para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

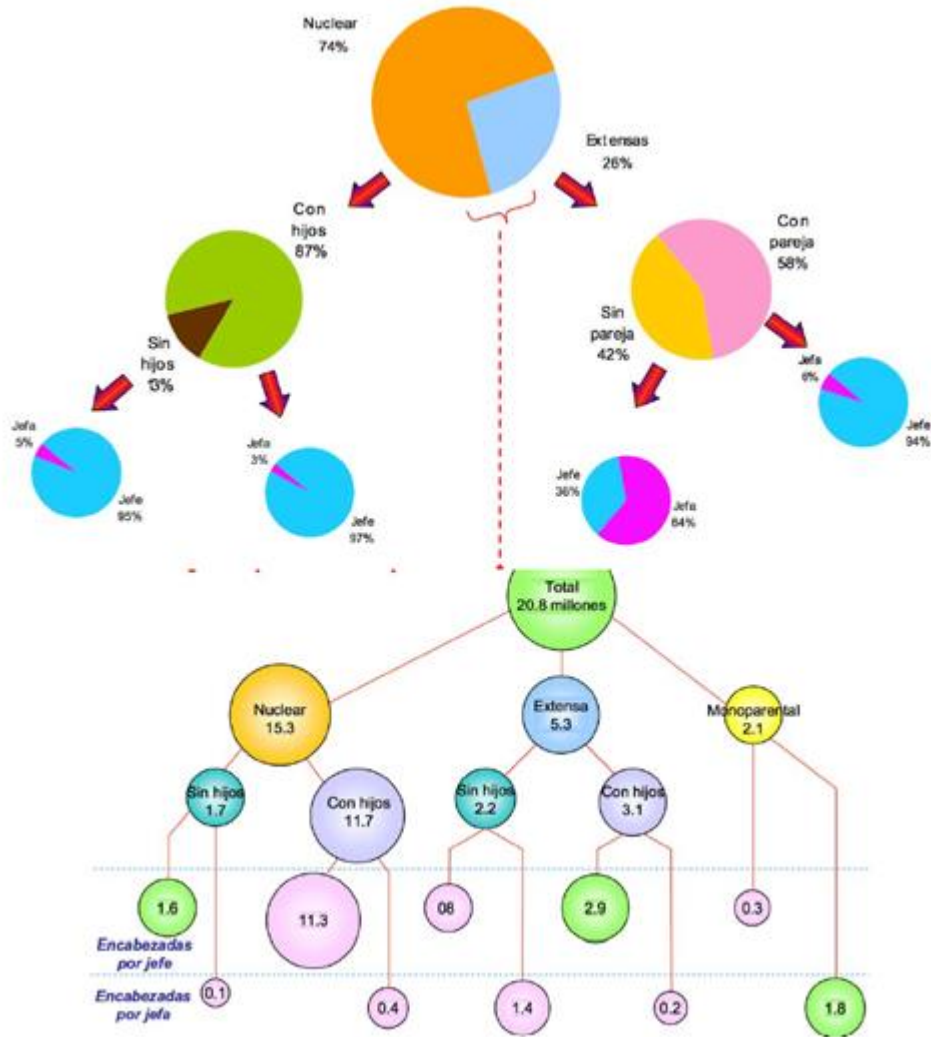
La familia es un concepto que, antes de ser jurídico, es sobre todo sociológico y Antropológico. Desde esa perspectiva, Anthony Giddens<sup>22</sup> explica que una familia “es un grupo de personas directamente ligadas por nexos de parentesco, cuyos miembros adultos asumen la responsabilidad del cuidado de los hijos”; de acuerdo con el mismo autor, se puede hablar de “familia nuclear”, que “consiste en dos adultos que viven juntos en un hogar con hijos propios o adoptados” y de “familia extensa”, en la cual, “además de la pareja casada y sus hijos, conviven otros parientes, bien en el mismo hogar, bien en contacto íntimo y continuo.

En el análisis de las estructuras del parentesco antropológicamente, predomina el enfoque de Claude Levi-Strauss,<sup>23</sup> quien desde una perspectiva etnoantropológica estructuralista —comparativa y generalizadora— ve en la sociedad, un agregado de familias elementales, formadas cada una por un hombre, una mujer y sus hijos. Esta primacía metodológica de la familia elemental tiene, a su entender, un fundamento epistemológico biológico y psicológico.

Que los sexos se atraigan mutuamente, que una pulsión —en términos psicoanalíticos: instinto mediado por el lenguaje— les empuje a reproducirse, que otro instinto incite a la madre a alimentar y criar a sus hijos, etc., son fundamentalmente hechos biológicos del reino de la naturaleza.

La familia elemental —la familia nuclear — basada en necesidades naturales vendrá a ser así, el núcleo cultural duro de cualquier organización social, en la historia cultural de la especie humana. Los demás vínculos sociales se reducirían, lógicamente, por extensión o derivación cultural a aquellos que las consideraciones de orden biológico obligan a reconocerlos como únicos lazos primigenios, en donde la relación progenitor-hijo ocupe el primer lugar.

En este sentido, el sistema relacional de cada familia podría variar, pero siempre el dato configurador de los diversos subsistemas entre sí, supondrá la existencia de un padre, una madre, e hijos, como se muestra en los siguientes gráficos:<sup>24</sup>



La filiación constituye el dato esencial.<sup>25</sup> Colocadas unas tras otras, diacrónicamente, las sucesivas filiaciones forman líneas de descendencia y la realidad de la familia se basa, ante todo, en su continuidad en el tiempo: los padres procrean hijos, los cuales harán lo mismo cuando lleguen a adultos. Como institución, la familia refleja esta fidelidad lineal que conecta las generaciones, en dimensiones longitudinales. Para cada individuo es fuente de sus emociones más tempranas y profundas, es el lugar en que se forma su ser físico y su personalidad moral, la familia une en términos culturales emic, por medio del amor, del interés y del deber series de ascendientes y descendientes. Las familias podrían compararse a hilos que la naturaleza debe urdir sobre el bastidor para que pueda formarse el tejido social, de la sociedad y la cultura.

Que la sociedad exista no basta únicamente con la unión de los miembros. Es necesario, asimismo, que dichos vínculos no corran peligro de aflojarse y romperse en este o aquel punto del tejido social. Las redes o estructuras del parentesco no pueden difuminarse, so riesgo de colapsar la estructura social. La sociedad sólo permite la perpetuación de las familias en el seno una red cultural artificial —extrasomática o superorgánica, artificial a las estructuras biológicas— de prohibiciones y obligaciones.

La constitución de la familia humana en una sociedad no está determinada por la designación de una instancia gubernamental, tampoco es solo el resultado de los usos y costumbres culturales. La familia humana como se ha conformado desde los comienzos de su historia, es decir, esposo y esposa (matrimonio), con o sin hijos, corresponde con la misma naturaleza del ser humano.

El matrimonio es la unión plena de un hombre y una mujer ordenada al amor mutuo y la cooperación, con la apertura a la posibilidad de la procreación y la consecuente educación de los hijos propios o adoptados que pueda haber. Este concepto de matrimonio, institución primigenia de la humanidad, es el que se busca conservar, plasmándolo explícitamente en nuestro sistema constitucional y en nuestro Código Civil, y no es casual, sino que se corresponde con la diversidad originaria entre varón y mujer y al modo natural en que se complementan y desarrollan su amor sexuado.

Por ello, la diferenciación es justa, porque nadie tiene el derecho constitucional a que una relación no matrimonial sea considerada un matrimonio.

El Estado no debe confundir el bienestar de su población con los intereses exclusivistas o ideologías exóticas, que provengan ya sea de grupos minoritarios dentro de su sociedad, o desde afuera, es decir, gobiernos, empresas o colectivos internacionales. El Estado mexicano, representado en sus órganos Legislativos, Ejecutivo y Judicial, debe prevenirse de esta influencia ideológica cuando se encamina a decidir sobre cuestiones que en el corto o en el mediano plazo afectarán negativamente no solo a determinados grupos ciudadanos, sino a la sociedad en su conjunto. El Estado por su carácter laico no puede promover ni en la legislación ni en la educación una ideología contrapuesta al desarrollo saludable de la familia e individuos que la conforman.

Considerando la protección constitucional de la familia y que los tratados internacionales también se encargan de regular algunos aspectos de la misma, y dado que por disposición de la propia Constitución son ley Suprema de la Unión y tienen aplicabilidad en el territorio nacional, incluso por encima de las leyes federales, vale la pena mencionar al menos un par de ejemplos sobre la regulación de la familia como tal en este tipo de ordenamientos:

El artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>26</sup> establece:

“1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse matrimonio.

3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.”

El artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>27</sup> reproduce en buena medida el contenido de este concepto, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales a su vez dispone en su artículo 10 que:

“Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges...”

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en su artículo 9, <sup>28</sup> establece:

“Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.”

En la misma tesitura el pacto de San José en su artículo 17<sup>29</sup> también marca con claridad lo siguiente:

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.
2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.
3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.
4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.
5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.

Este tratado internacional es aún más contundente toda vez que el segundo numeral claramente reconoce el derecho de un hombre y una mujer para contraer matrimonio. Al ser ratificado por México, fortalece la idea del matrimonio entre un hombre y una mujer, como fundamento de la institución en nuestro país.

En el resto del acervo de tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país, no existe en ni uno sólo de ellos, ninguna referencia, ni expresa ni tácita, del matrimonio entre personas del mismo sexo. Lo anterior consta, por mencionar algunos, en los siguientes tratados:

- Convención Interamericana sobre conflictos de Leyes en materia de Adopción de menores,
  - Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias,
  - Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores,
  - Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios,
  - Convención sobre la protección de menores y la Cooperación en materia de adopción Internacional,
  - Convención sobre los aspectos Civiles de la sustracción Internacional de Menores,
  - Convención sobre los derechos del niño,
  - Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la Prostitución Infantil y la utilización de los niños en la Pornografía,
  - Convención interamericana sobre la concesión de los derechos civiles de la mujer,
  - Convención Internacional para la supresión de la trata de mujeres y menores,
  - Convención Internacional relativa a la represión de la trata de mujeres mayores de edad,
  - Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada,
  - Convención sobre los derechos políticos de la mujer,
- Convención Internacional con objeto de asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal conocido bajo el nombre de Trata de Blancas; y
- Convenio para la Represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena.

Como es de observar ni estos tratados ni alguno firmando por México menciona que el matrimonio se puede dar entre personas del mismo sexo, de hecho la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece que el matrimonio es mujer-hombre.

Pretendemos la aprobación, siguiendo tendencias integradoras de la familia y de la forma de ser del mexicano, fortaleciendo sus instituciones bajo el argumento de que hay que apoyar a los a la familia natural célula básica de la sociedad. Una reforma constitucional que va a favor de la realidad, del derecho natural, del Estado mismo, y de los mismos miembros, de todos los miembros, de la sociedad.

Dado que se pretende legislar en la materia es importante determinar las fuentes del derecho y como la inclusión del “matrimonio igualitario” es contrario a dichas fuentes: Los juristas coinciden en señalar que las fuentes de la ley se clasifican en: formales, reales o materiales e históricas, las cuales dan origen y validez a las leyes.<sup>30</sup>

Las fuentes formales son el proceso legislativo que va desde la presentación de la iniciativa hasta su promulgación y entrada en vigor, pasando por su discusión y aprobación en las comisiones y más tarde en el pleno. También son fuente formal las costumbres comerciales y la jurisprudencia.

Por su parte, las fuentes reales o materiales son los elementos que el legislador debe tomar en consideración para formular una ley, como son los éticos, sociales, políticos, religiosos, culturales, antropológicos, entre otros.

Las fuentes históricas son los antecedentes de la propia ley, tales como el derecho Romano, el régimen de las instituciones en México según las Constituciones de 1824, 1836, 1857 y 1917, así como las Leyes de Reforma, la de Relaciones Familiares, el Código Civil de 1870, 1884 y el actual. En lo que se refiere a las fuentes reales o materiales, también es fundamental analizar los principios políticos y democráticos que configuran la base filosófica e ideológica de una nación. Los principios condensados en la división de poderes, el respeto irrestricto a los derechos humanos, son tan fundamentales en la idiosincrasia de nuestro pueblo que no pueden ser atacados o contradichos en una ley.

En cuanto a los aspectos éticos, la ley debe expresar un mínimo ético en las conductas ciudadanas, es decir que cuando el individuo no respeta una norma moral, se debe aplicar una norma jurídica, una ley que obliga al ciudadano falto de ética a cumplir con el principio moral infringido. Por ejemplo, en materia laboral, como mínimo ético debe respetarse por justicia, el horario de cada trabajador de ocho horas, el pago de salario mínimo y suficiente, así como el otorgamiento de las vacaciones. Si el individuo no cumple esos principios morales, se legisla al respecto y por ley se le obliga a ser respetuoso de las condiciones laborales de los trabajadores.

Si la ley no coincide con las fuentes reales o materiales del derecho, no es justa. Al respecto, Miguel Villoro Toranzo<sup>31</sup> expresa:

“El problema de las leyes injustas se plantea cuando los valores morales defendidos por el derecho no son compartidos por la mayoría de la comunidad. Difiere según la mayor o menor extensión y calidad de la oposición y también según la mayor o menor injusticia que se atribuye a la ley.”

La ley también es inoperante y no debe aplicarse cuando va en contra de las costumbres de la mayoría de los miembros de una comunidad. En caso de querer hacer cumplir una ley de esta naturaleza, los ciudadanos no están obligados a cumplirla por tratarse de una ley injusta (objeción de conciencia y resistencia civil). Existen doctrinas diversas, opiniones distintas y amplios estudios sobre la injusticia de la ley y su posible inobservancia por parte de los simples ciudadanos. El argumento fundamental, no el único, descansa sobre el principio de que la ley está en función del hombre y no el hombre en función de ella. Al respecto, Roberto Aspe<sup>32</sup> se pregunta:

“¿Qué debe contener la ley para que todos consideren que son tratados con justicia e igualdad? Dado que la actividad legislativa está en manos de hombres y el derecho positivo es una elaboración humana, el peligro de unilateralidad está latente y el riesgo de que la ley sólo refleje los intereses de la mayoría, es real.”

Para crear una ley justa, el legislador debe consultar a los expertos en la materia sobre la que legislará, sean éstos juristas, sociólogos, psicólogos, médicos, ingenieros, etcétera. Asimismo, debe abrir una discusión sobre el tema y revisar la historia legislativa que al respecto se ha dado al pueblo de México: el sólo evitar la palabra familia en el contenido de nuestras leyes hace que se desintegren todos los códigos de nuestra tradición legal.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos desconoce validez jurídica de matrimonio homosexual

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó sentencia en el caso “Heli Hämäläinen” rechazando la pretensión, para que ese tribunal impusiera el supuesto derecho a matrimonio igualitario a un país (Finlandia) que no contempla tal posibilidad en su legislación.<sup>33</sup>

La Corte Internacional (European Court of Human Rights) estableció argumentos que sientan jurisprudencia, y de un devastador efecto para el lobby gay. Explícitamente señala el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que en respeto a derecho no puede exigir a los países miembros «conceder el acceso al matrimonio a las parejas del mismo sexo». Afirmó el fallo que en los países miembros se reconoce el «derecho fundamental de un hombre y una mujer a casarse y fundar una familia», y que se «consagra el concepto tradicional del matrimonio como aquel entre un hombre y una mujer».

Implícitamente con su fallo el Tribunal envía un mensaje a los estados miembros al confirmar la importancia de proteger jurídicamente la institución tradicional del matrimonio. El Tribunal señaló que las leyes de Uniones Civiles son “suficientes” en el resguardo de derechos y deberes para parejas del mismo sexo. Con ello confirmó que jurídicamente las relaciones entre personas del mismo sexo no son idénticas al matrimonio entre un hombre y una mujer.

El lobby gay en virtud de su concepto de equidad y dignidad, difunde que el matrimonio homosexual igualitario es un derecho humano y denuncia como discriminación y homofobia cualesquier cuestionamiento a ese concepto. La realidad es que el Tribunal Europeo, que no puede ser acusado de homofobia ni sesgo religioso moral, ha rechazado la aspiración jurídica. Cabe destacar que sólo 10 de los 47 países miembros del Consejo de

Europa han regulado sobre el matrimonio homosexual... resistiendo así la presión que se establece desde los medios de comunicación y líderes políticos para imponer la ideología de género.

La Corte Constitucional Italiana encaró hechos casi idénticos tan solo el mes pasado. Dicho tribunal también sostuvo en ese caso que las uniones civiles son suficientes para proteger los intereses de la pareja homosexual. Asimismo el año pasado la Corte Suprema de los Estados Unidos se negó a decir que el matrimonio entre personas del mismo sexo es un derecho conforme a la Constitución estadounidense, traspasando la decisión de legislar o no a cada estado.

Existen motivos científicos, racionales y objetivos para demostrar que el matrimonio natural y biológicamente válido es entre hombre y mujer, porque es el único que da la filiación biológica.

La palabra matrimonio se refiere a maternidad y a los derechos de la mujer casada, y la unión matrimonial tiene como objeto la procreación.

La naturaleza de la familia es biológica, social, antropológica, médica, ética y lógica como la base de una sociedad que la han considerado “La célula de la sociedad” y esta célula tiene un núcleo natural biológico que es el matrimonio (Entre hombre y mujer).

Si el Estado puede regular y promover el matrimonio, se debe, única y exclusivamente, a que el Estado está interesado en la renovación de las generaciones (y si no se produce el encuentro entre un hombre y una mujer, no hay nacimientos ni renovación de las generaciones).

¿Por qué es esa la única legitimación que tiene el Estado? Porque el matrimonio, como la sexualidad, es un asunto de la vida íntima y privada de los ciudadanos y, por tanto, si el Estado quiere regular algo que de suyo pertenece a la vida privada de sus ciudadanos, debe tener un motivo que sea racional y objetivo; ese motivo es la renovación de las generaciones. Si bien la procreación no es la única finalidad del matrimonio; sí es lo único que legitima al Estado para intervenir en cuestiones relacionadas con el matrimonio; reconocer esto garantiza contra los intentos del poder estatal de uniformar ideológicamente a la sociedad.

La obligación del Estado es proteger y cuidar a la familia y al matrimonio en su base biológica, antropológica e históricamente válida, unión entre hombre y mujer que permite la procreación de los hijos y construir una nación.

Cuando el Estado desconoce ese motivo racional y legítimo, se entromete en la vida íntima y personal de sus ciudadanos. Así, el matrimonio deja de ser el fundamento de la familia y se convierte en un “marco jurídico” que tutela -que premia- el intercambio sexual, y se empiezan a hacer esfuerzos, por el Estado y desde el Estado, para educar a toda la sociedad en una particular cosmovisión sobre la sexualidad; desde ahí, los padres no podrán enseñar a sus hijos sus valores con respecto a la sexualidad, porque el Estado ya ha ocupado esa



posición desde el momento en que traspasó sus límites, al perder de vista su única legitimación para regular el matrimonio.

Nuestras leyes han de manifestar la verdadera voluntad general, aquella que tiene carácter universalista y aspecto normativo, la que se forma por una cualificación moral, en la cual se requiere que los hombres actúen de acuerdo a los intereses universalistas, voluntad cuyo mandato es inapelable, ya que persigue el interés colectivo que no es diferente del interés individual.

Hay un ejemplo positivo en países comprometidos con el matrimonio natural: ninguna forma de unión de personas del mismo sexo es legal en Rusia, Eslovaquia, Polonia, Hungría, Croacia, Serbia, Montenegro, Bulgaria, Letonia, Lituania, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia, cuyas constituciones ya protegen a la familia natural.

### III. El derecho a la vida

El Estado mexicano, de conformidad con los artículos 39 y 41 de nuestra Constitución Política Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, constituye una entidad legal cuya soberanía nacional, reside esencial y originalmente en el pueblo. Así mismo en ella se establece, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de competencia de estos, y por los de los Estados, en lo concerniente a sus regímenes interiores.

En mérito de lo anterior, el pueblo como parte de los elementos que conforman el Estado, forma parte de la especie humana, por lo cual tiene la obligación irrestricta de proteger sin importar la fase o grado de desarrollo en que se encuentre cada individuo o ser humano, toda vez que en la misma Constitución Federal en su artículo 123 fracción V, se prevén medidas para el adecuado desarrollo de la gestación (del concebido) en la mujer, tales como la no realización de trabajos que exijan un esfuerzo considerable (por la posibilidad de producir efectos nocivos en la salud de la mujer en cinta y el producto en su vientre materno); y en su artículo 22 del Código Civil Federal del Libro Primero, De las Personas, Título Primero, De las Personas Físicas, al precisar: (...pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la Ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.), respectivamente.

En ese sentido, el Maestro Eugenio Trueba Olivares, señala que: “Todo ser en cuanto es, tiende a perseverar en su ser. La vida humana en gestación es algo que es y que tiende a seguir siendo. Prepondera ya en ella un signo de plenitud. Su destrucción es muerte, como en cualquier hombre ya nacido y desarrollado.<sup>34</sup>

Otra opinión que merece consideración es la del extinto e ilustre Maestro Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, reconocimiento que le fuera otorgado en el año de 1979, y además, ex titular de las cátedras de Introducción al Estudio del derecho y Filosofía del derecho, Lic. Rafael Preciado Hernández,<sup>35</sup> quien expresó: “Una cosa no puede ser y dejar de ser al mismo tiempo y bajo la misma relación”.

Bajo la premisa anterior se puede aseverar, que las y los ciudadanos son seres humanos; y que no por el hecho de que en su desarrollo individual histórico e incipiente de su vida humana, hayan tenido el carácter de óvulo fecundado el cual les dio origen, y que experimentó las demás etapas de desarrollo hasta las doce semanas, o bien, hasta el grado de adultez en que se encuentran en este momento, bajo ninguna justificación ni lógica ni jurídica, e incluso científica, puede decirse que dejan de ser personas solo por el hecho de encontrarse algunos, en la fase temprana de su desarrollo embrionario, siendo indiscutible, de que existe una íntima relación entre el óvulo fecundado que alguna vez fuimos y las personas que hoy somos, pues sería absurdo tratar de darle otro sentido o valor al producto de la concepción, el cual, en su momento oportuno o de desarrollo, alcanzará la plenitud manifestativa de las características de lo que nos identifica como seres humanos o personas desarrolladas.

Otra opinión que brinda sustento a la presente, es la vertida por el reconocido Jurista Dr. Adame<sup>36</sup> (2011), Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien en su análisis del proyecto de sentencia contra la vida de los no nacidos, argumentó que:

“El artículo 1.2 de la Convención americana sobre derechos humanos, que dice “Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”, y no exclusivamente los seres humanos que “califiquen” como personas.

Y el artículo 16 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos que dice “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”, de modo que cualquier ser humano, aun el que está en el vientre materno, tiene derecho a que se reconozca su personalidad jurídica”.

En otro de sus documentos de investigación intitulado: “La supuesta inconstitucionalidad de la protección de la vida del no nacido”, el doctor Goddard<sup>37</sup> afirma:

“Si el concebido es miembro de la especie humana es un ser humano y por lo tanto persona con todos los derechos y deberes que le corresponden por su dignidad común, es decir la dignidad de ser humano. El razonamiento del proyecto de que hay seres humanos que no son personas, porque aún no han nacido, van en contra de la prohibición constitucional de no discriminación”.

Igualmente el doctor Goddard<sup>38</sup> (2007), en su análisis a la Reforma del Código Penal del Distrito Federal, argumentó que:

“Es una grave injusticia privar de la vida a un inocente (no me parece que nadie discutiría la verdad de ese principio). El concebido no nacido es un ser humano inocente. Luego, es una grave injusticia privar de la vida al ser humano concebido y no nacido.

Quienes son favorables a la legalización del aborto pretenden objetar ese razonamiento negando que el concebido sea un ser humano. ¡Ese es todo el argumento! , expresado de mil maneras: no es persona, no es individuo, no tiene figura humana, no tiene actividad

cerebral, es sólo un organismo celular, es una parte del cuerpo de la madre, carece de alma humana, y otras más.

Se niega que el concebido sea un ser humano, y por eso se permite matarlo. No es la primera vez en la historia de la humanidad en que algunas personas niegan que otras sean humanas, para que así las primeras se aprovechen y exploten a las que consideran “sub humanas”.

Pero esta época es la primera que desconoce en el propio ordenamiento jurídico que el concebido no nacido sea un ser humano.

Y otra particularidad de la situación actual es que los gobernantes, cuando autorizan el aborto, se “lavan las manos”, y arrojan toda la responsabilidad de decidir el aborto a la sola mujer. Si hay abortos, dicen ellos, no es porque nosotros lo dispongamos, nuestro objetivo, añaden, es que no haya abortos, si hay abortos es porque las mujeres lo quieren. Así, a la insolidaridad respecto del no nacido, añaden el desprecio hacia la mujer quien requiere atención, apoyo y solidaridad”.

De acuerdo a la Ciencia Médica, en sus ramas de embriología y Obstetricia, al ser humano se le conoce con el nombre de embrión hasta la séptima semana de su vida y, a partir de la octava semana de su existencia, cuando ya se distinguen la cabeza, el tronco y las extremidades, cambia su nombre de embrión al nombre de feto, hasta la salida del cuerpo de su madre, aunque la Ley General de Salud considera que feto es a partir de la décima tercera semana. Después se llamará recién nacido.

En esa secuencia, a partir de una sola célula, es un nuevo individuo humano que dentro de un sistema biológico propio, coordinado, continuo y gradual, de ser cigoto irá creciendo y su organismo se ira reprogramando a medida que la formación de sus órganos biológicamente lo va solicitando y, como toda vida, regula sus propios procesos internos. Desde la fecundación, cada célula actúa en interacción con las demás células, en una realidad de carácter único del nuevo ser humano.

El embrión es una persona que irá desarrollándose, poco a poco, durante un proceso que dura cerca de 800 semanas, entre quince y veinte años, de los cuales sus primeras cuarenta semanas las pasa dentro del útero materno.

Individuo, es cada ser organizado, respecto de la especie a que pertenece. El diccionario de la Real Academia Española establece que “persona” es un individuo de la especie humana. Por lo tanto, es un ser capaz de derechos y obligaciones jurídicas.

Persona es la expresión de la vida humana que, desde una sola célula, estará en crecimiento, transformación y cambio durante 15 a 20 años.

Al principio de su vida, se encuentra en estado embrionario y se irá transformando a lo largo de su existencia pasando a las etapas de feto, recién nacido, niño, adolescente y adulto humano y, si se le deja vivir, desde que es lactante irá expresando su personalidad.

Es un grave error que algunos afirmen que un embrión o un feto no sea persona (...).

Y sigue expresando el doctor Fernández del Castillo: yo los invito a que llevemos esa misma persona en sentido inverso. Hace unas horas, antes de que se iniciara el parto, estando en el útero de su madre ¿era una persona? La respuesta de todos será que “SÍ” es una persona dentro de su madre y así nos iremos hacia atrás día con día, semana tras semana, mes tras mes y, por dar un ejemplo, llegaremos a la semana 20, 18, 16 etcétera, ¿Acaso por haber llegado a la semana 11 ya dejó de ser una persona? Por supuesto que la respuesta es “no”. Es el mismo individuo de la especie humana. El origen de la vida se remonta al cigoto y ahora después de nueve meses ya está aquí con nosotros.

¿Hay alguna diferencia en el niño intrauterino de 11 a 12 semanas? ¿Es un ser diferente? La respuesta es “no”. ¿Desde el punto de vista humano vale menos un niño de 11 semanas de vida intrauterina que ese mismo niño de 12 semanas o más? Indiscutiblemente “no”.

El embrión es una persona en etapa de embrión y después será una persona en etapa de feto y así irá creciendo. Por eso defiende a los embriones, a los fetos y a toda persona humana. El respeto del ser humano es, ante todo, una exigencia de civilización.

“Los derechos humanos fundamentales del ser humano residen en el mismo ser humano, no en los que se aprueban o desaprueban por una votación”.

“Los valores fundamentales no pueden someterse a un proceso democrático”.

Todos los niños concebidos tienen un valor inmenso, absoluto. No hay niños concebidos de segunda clase que ya están en el útero materno y deban ser sacrificados porque no son deseados. La destrucción de los embriones es una verdadera falta de respeto a la dignidad humana.

El decir y considerar que la vida de un ser humano antes de las 12 semanas no es persona humana, que es una cosa y que no vale nada, es el absurdo más grave y la absoluta injusticia.

El embrión humano es causado por personas humanas que son su causa porque se fertiliza un óvulo humano por un espermatozoide humano. Aquí se aplica el principio lógico del raciocinio jurídico que establece que “La causa de la causa, es la causa de lo causado”. (...)

“La dignidad de la vida humana recae en el mismo hecho de ser humano”.

En otro orden de ideas, el respeto de cualquier derecho implica un reconocimiento del propio y el ajeno, es decir, que en la medida que reconozcamos que cualquier individuo de la especie humana tiene derecho a vivir, nuestro derecho, así como el de nuestros ascendientes y descendientes, estará reconocido. Sin embargo, no basta un reconocimiento verbal, en la actualidad es vital y urgente que los Derechos Humanos que pregona nuestra Constitución Federal, atienda el Principio de Maximización de estos con respecto al derecho a la Vida del Concebido y No Nacido.

Nuestra propuesta está enfocada y encaminada a reconocer y proteger el derecho a la vida de principio a fin, es decir, desde el momento de la concepción que constituye la etapa incipiente o cuando inicia la vida de un nuevo individuo, y hasta que llegue a su término en forma natural, sin intromisión ajena al proceso biológico del desarrollo humano, para así, evitar cualesquier violación a la dignidad de cada ser de nuestra especie mediante la privación arbitraria de la vida, y esto, no es por simple capricho, sino más bien en observancia a lo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida comúnmente como “Pacto de San José de Costa Rica”; adoptada el 22 de noviembre de 1969 ; aprobada por el senado mexicano, el 18 de noviembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de enero de 1981; cuya fecha de publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 1981, determina lo siguiente:

Artículo 4°. Derecho a la vida. 1. Toda persona tiene derecho a que se le respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción . Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente (...)

Siguiendo con la exposición, se puede decir que con la fecundación, proceso donde se encuentran los gametos paternos y maternos, se activan mutuamente y fusiona el material genético que cada uno porta para crearse así, una nueva vida. El óvulo materno fecundado deja de ser una simple célula para convertirse en cigoto. La aparición del cigoto es la muestra de que ya concluyó el proceso de fecundación y se ha concebido un nuevo ser de la especie humana.

Al respecto, existe un sinnúmero de información que demuestra que la vida comienza como ya se dijo con la fecundación o concepción, es decir, con la unión del óvulo y el espermatozoide, que originan la formación de una célula que recibe el nombre de cigoto, el cual cuenta con los 23 cromosomas maternos y 23 paternos, teniendo un total de 46 cromosomas, los que se requieren para considerar que se trata de un ser humano.

En nuestro Sistema Jurídico, el ser humano desde la fecundación o concepción, es sujeto de derechos a pesar de que no se le considere persona en el estricto sentido de la palabra; sin embargo, tal y como dejamos asentado al inicio de esta propuesta, el Código Civil Federal en su artículo 22, relativo al Libro Primero, De las Personas, Título Primero, De las Personas Físicas, precisa: (...pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la Ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.) Por lo que no vemos impedimento legal alguno del porqué, no debemos elevar a rango Constitucional el derecho a la vida del no nacido, pues si se brinda protección por ejemplo: “a los huevos de las tortugas marinas”, que forman parte de la especie animal, e incluso, existen sanciones a quienes soslayan las leyes que regulan la protección brindada a los mismos; con mayoría de razón, nosotros que estamos dotados de discernimiento y conscientes de la importancia de promover la “cultura de la vida” y no de la muerte, debemos de proteger a la especie humana a la que pertenecemos como parte del pueblo que en algún momento fuimos embriones pero que hoy en día, integra esta gran Nación que es México.

Así las cosas, por cuanto al tema de considerar al concebido, como sujeto de derechos, en opinión del extinto Maestro Eduardo García Máynez,<sup>39</sup> quien fuera, Profesor emérito de la Universidad Nacional de México (por sus siglas UNAM), investigador del Instituto de Investigaciones Filosóficas y miembro del Colegio Nacional, quien entre en sus actividades tanto en el sector público como en el área docente se distinguió por su gran capacidad de Jurista Mexicano, dejando prueba de ello en su paso por la Facultad de Filosofía y Letras en las materias de Ética y Filosofía Griega, en tanto que en la de Derecho, enseñó Filosofía Jurídica e Introducción al Estudio del derecho para posteriormente impartir la Cátedra de Filosofía del derecho, además de haber fungido como titular de la Secretaría General de la Universidad en dos ocasiones y se considera en el medio académico como una persona que fue un gran creador de empresas académicas y universitarias que perduran en nuestros días, llegando en su desempeño profesional a obtener en el año de 1978, el grado de Doctor Honoris Causa y en 1987, el premio Universidad Nacional. El autor de cita con respecto al tema que nos atañe, en su texto Introducción al Estudio del derecho que aún sigue vigente en muchas Facultades de Derecho y carreras con programas que incluyen dicha asignatura, precisa, “...Es cierto que hay casos en los cuales el individuo se encuentra imposibilitado para ser sujeto de deberes, como ocurre tratándose de los incapaces o del ser que aún no ha nacido. Pero si no pueden ser, por si mismos, sujetos de obligaciones, es incuestionable que pueden tener derechos, y que éstos hallan su explicación y fundamento en los deberes correlativos de otras personas, porque sus facultades jurídicas son ejercitadas por sus representantes. Por eso se ha dicho que la posibilidad de ejercicio de un derecho no excluye la de goce. Esta posibilidad, que en el mundo jurídico se realiza mediante la representación, no existe en el ámbito de la moral. En la esfera ética sólo tiene sentido hablar de deberes en relación con seres responsables”.

De la opinión del ilustre maestro García Máynez, y de nuestra legislación civil federal en comento, se advierte plenamente que el concebido tiene derecho a la vida, derecho que bajo ninguna circunstancia se debe de permitir que el Estado a través de sus Instituciones de cualesquier nivel u orden, empiecen a menoscabarlo. Lo anterior, en virtud de ser elemental para la preservación de la especie humana y que a la postre, pudiera repercutir en el deterioro o detrimento de algún otro u otros derechos humanos, por lo que es válido recordar que dicho derecho natural es inherente a los seres humanos y a su dignidad, que es una cualidad en el sentido de que merece ser respetada.

¿Qué ningún valor le merece al Estado, la tutela del derecho a la vida del concebido o no nacido?

En virtud de esto último, también es procedente hacernos los siguientes planteamientos:

¿Por qué algunos seres humanos en su etapa inicial o embrionaria si tienen derecho a la vida y otros no, sólo por la desventura o el hecho de ser no deseados? Como en el caso en donde algún Estado se permite el aborto antes de las doce semanas.

¿Acaso hay embriones de primera y embriones de segunda?

Si es así, cualquiera que sea su “sustentación”, soslaya el principio de equidad y enfatiza el menosprecio y discriminación del o la concebida, de tal suerte que cualquier autoridad que

tome la decisión de darle muerte al producto antes de su nacimiento, se ubica en un plano de injusticia al permitir el genocidio de dicho grupo o conglomerado social en edad temprana de su desarrollo.

Lo anterior, vulnera la dignidad humana, entendiendo a dicho término “dignidad” , como una derivación del vocablo en latín “dignitas” y del adjetivo “digno” , que significa valioso, con honor, merecedor. La dignidad es la cualidad de digno e indica por tanto, que alguien es merecedor de algo o que una cosa que posee un nivel de calidad aceptable.

Cabe hacer mención que las referencias vertidas en este documento, están al alcance de cualquiera de nosotros y cualquier especialista que sin lugar a dudas, podrán coincidir en lo que hemos dejado precisado, de que “la fecundación es el punto de partida del desarrollo de cualquier individuo de nuestra especie”. Es por ello que todas y todos nosotros sin excepción alguna, en algún momento del proceso de nuestro desarrollo fuimos cigotos, nuestros padres lo fueron y gracias al desarrollo que alcanzaron sus organismos, estuvieron en posibilidad de generar el material que posee la información necesaria para provocar vida, la nuestra, pero para alcanzar ese desarrollo, tuvieron que pasar por diversas etapas de desarrollo.

Es importante tener en cuenta que desde el punto de vista constitucional, el establecimiento del derecho a la vida del ser humano desde la fecundación está apegado a lo preceptuado por la Carta Magna, no hay nada que lógica y razonadamente se pueda interpretar en sentido contrario.

El reconocimiento y protección del derecho a la vida desde la fecundación, es un derecho inseparable al ser humano, detrás de esta propuesta no hay nada encubierto. Las razones que tenemos son las que están aquí expuestas, hay total transparencia pues nuestros argumentos están basados en la ciencia médica, la filosofía y desde luego en la ley, entre otras disciplinas científicas.

Todo lo anterior, se ve robustecido con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, publicada el 10 de junio de 2011, a través del Diario Oficial de la Federación.

La reforma en comento adicionó diversos artículos, entre ellos, el 1o., y el 29 del Pacto Federal, que a la letra señalan:

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.

[...]

[...]

[...]

[...]

Artículo 29. [...]

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

[...]

[...]

[...]

De esta forma, el derecho a la vida constituye un derecho humano fundamental que encuadra en el marco jurídico que rige nuestro sistema constitucional, ya que por una parte como se dijo con antelación, la Corte ya ha reconocido tal cuestión y por la otra, la reforma en materia de derechos humanos implícitamente eleva a rango constitucional los derechos humanos consignados en los Tratados Internacionales, entre ellos el derecho a la vida de todo ser humano.

IV. Proyecto de iniciativa para reformar el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Texto Vigente	Propuesta de Reforma	Comentarios
<p><b>Artículo 4o.</b> El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.</p>	<p><b>Artículo 4o.</b> El varón y la mujer son depositarios del derecho humano a ser definidos por su naturaleza y no por la cultura, y son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.</p>	<p>Es esencial a referencia a la definición o definición objetiva del ser humano, como varón o como mujer, independientemente de su autodeterminación, a fin de tener un punto de partida real, y determinable objetivamente, como parámetro del "suus" dual del Derecho. El Derecho de todo ser humano a ser definido, conforme a su concepto real, su esencia inequívoca que lo distingue de otro ser u objeto, así como conforme a su evidencia objetiva con base en la realidad biológica especificada en cada una de los cromosomas de su organismo – determinados desde la etapa prenatal, incluso en determinantes sociales o epigenéticos, son innegables.</p> <p>Si bien, la influencia cultural es clara y profundamente determinante, sin embargo, la determinación es accidental respecto a la realidad conceptual en todo sentido, acerca del ser humano. La cultura lo determina, pero no lo define. La influencia cultural llega a la expresión externa, el comportamiento psico-afectivo, los rasgos determinantes de muchas decisiones, etc., más no a la esencia de la definición derivada de la diferencia específica y el género lógico –no ideológico- de la defini-</p>

		ción de ser humano, y en lo biológico, del hombre y la mujer
	<b>El Estado reconoce el derecho humano al matrimonio, que es la institución fundamental de carácter social, definido original, etimológica y naturalmente como la unión entre un hombre y una mujer, para salvaguardar la perpetuidad y el adecuado desarrollo de la especie humana.</b>	Con base en el artículo 17.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el matrimonio es un Derecho Humano, que por todas las razones argüidas, tanto en la exposición de motivos, como en los anexos, se define jurídicamente como una institución fundamental para el Estado, de orden público –en oposición a intereses de particulares,- por lo que implica de fenómenos de interés del Derecho Público y el funcionamiento del Estado, como son la posible –no determinante, pero posible ampliamente- implicación de la reproducción humana y la crianza de los hijos. Desde su definición más primitiva en los sistemas jurídicos, su origen esencial y etimológico en el Digestum, así como su naturaleza jurídica misma, sólo definible como derecho humano cuando se da entre un hombre y una mujer.
	<b>El Estado reconoce a los padres el derecho humano a decidir, conforme a sus convicciones éticas, de conciencia y de religión, la educación de sus hijos; asimismo, el Estado, respetando su carácter Laico, no podrá promover en la educación obligatoria ninguna ideología que contravenga la protección del matrimonio, referida en este artículo.</b>	Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 12, numeral 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece la libertad de conciencia y religión, así como el Principio 7 de la Declaración de los Derechos de los Niños. La consideración del derecho humano consagrado en el artículo 24 de nuestra Carta Magna, en relación con el desarrollo evolutivo del niño, que si bien es igual en sus derechos a cualquier adulto, es innegable que su desarrollo y madurez, conforme a su edad, no es el de un adulto, lleva a concluir que los padres, conforme a la definición familiar y matrimonial del presente artículo, sean los protagonistas en la educación, formación y conducción del desarrollo de su hijo, quien sin ser su propiedad, sí es precisamente un elemento familiar, insertado profundamente en el ambiente familiar, con condiciones ideales en todo sentido, para la asimilación educativa, en complementariedad con la educación obligatoria. Esto va ligado además al artículo 3 de nuestra Constitución, que define claramente la esencia y características de la educación obligatoria en México. Su carácter laico, e incluso su carácter científico, hacen incompatible cualquier ideologización que no tenga su fundamento en la ciencia, y que sea respetuoso de la configuración biológica, jurídica, natural, sociológica y genética del matrimonio y la familia.
	<b>El Estado garantizará a la familia, elemento natural y fundamental de la sociedad, la protección</b>	Este párrafo inicia por replicar el numeral 3 del artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como el numeral 1 del artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos: la familia como el elemento natural y fundamental de la sociedad. A continuación, se con-

	<p><b>de la vida de sus miembros desde el momento de la fecundación hasta el término del ciclo natural de la vida.</b></p>	<p>vierte en texto constitucional vigente el artículo 3 y el artículo 4.1 de dichos documentos internacionales, respectivamente. La definición misma de los derechos humanos los convierte de suyo en absolutos, particularmente cuando se trata de un derecho por definición absoluto, como lo es el derecho a la vida –se tiene o no se tiene, no hay relación de gradualidad entre vivir o no vivir-, así como también, por esta misma naturaleza de los derechos humanos, y del derecho objetivo mismo, no es posible una colisión de derechos; lo que sí podría haber es una colisión de intereses, pero jamás de Derechos, porque entonces, estaríamos negando la dualidad del Derecho.</p>
<p>Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.</p>		
<p>Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.</p>		
<p>Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.</p>		
<p>Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto</p>		

<p>a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.</p>		
<p>Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.</p>		
<p>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.</p>		
<p>Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente</p>		

<p>expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.</p>		
<p>En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.</p>	<p>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.</p> <p><b>Todo menor de edad tiene el derecho humano a pertenecer a una familia, que garantice su sano desarrollo integral, adecuado a su proceso evolutivo, a su identidad natural y a su edad.</b> Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.</p> <p><b>El Estado garantizará que todo niño que se encuentre bajo su representación legal, sea prontamente restituido en su derecho humano a pertenecer a una familia, en los términos del presente artículo.</b></p>	<p>Esta adición en este párrafo, se inserta en el marco del artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como los principios 2, 4 y sobre todo 6 de la Declaración de los Derechos de los Niños, donde claramente hace referencia, en ambos documentos internacionales, al "pleno y armonioso desarrollo", "desarrollarse... en forma saludable y normal", etc.</p> <p>Por menor de edad, se entiende, conforme a la propia constitución, tratados y ley respectiva, el menor de 18 años. El estado y la sociedad, a través de la familia, deben favorecer su desarrollo en todos los ámbitos, desde una perspectiva educativa, de un ser humano en construcción y desarrollo, evolutivo, gradual, etario, y desde luego, respetando su derecho humano a no ser manipulado o engañado respecto a su identidad natural y biológica.</p> <p>Por todo lo anterior, el Estado deberá asegurarse, con prontitud y celeridad, que todo niño menor de edad, que hubiere sido, por diversas causas, excluido de la patria potestad de sus padres –por pérdida o renuncia, mas siempre por sentencia judicial-, sea restituido en su derecho a tener una familia y a formar parte de pleno derecho en ella, como si fuese hijo biológico.</p>

<p>Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.</p>		
<p>El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.</p>		
<p>Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.</p>		
<p>Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.</p>		

Todo lo anterior, sumando además todos los razonamientos, sindéresis, argumentos, estudios, estadísticas y construcciones lógicas que se han sumado y presentado debidamente a lo largo de toda la exposición de motivos, así como los anexos de la presente iniciativa, siendo el anterior cuadro, únicamente explicativo de la fórmula gramatical y sintáctica propuesta, y no exhaustiva del contenido racional y causal de dicha fórmula.

Por lo anteriormente expuesto, se pone a consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adicionan y modifican diversos párrafos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son depositarios del derecho humano a ser definidos por su naturaleza y no por la cultura, y son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

El Estado reconoce el derecho humano al matrimonio, que es la institución fundamental de carácter social, definido original, etimológica y naturalmente como la unión entre un hombre y una mujer, para salvaguardar la perpetuidad y el adecuado desarrollo de la especie humana.

El Estado reconoce a los padres el derecho humano a decidir, conforme a sus convicciones éticas, de conciencia y de religión, la educación de sus hijos; asimismo, el Estado, respetando su carácter Laico, no podrá promover en la educación obligatoria ninguna ideología que contravenga la protección del matrimonio, referida en este artículo.

El Estado garantizará a la familia, elemento natural y fundamental de la sociedad, la protección de la vida de sus miembros desde el momento de la fecundación hasta el término del ciclo natural de la vida.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

...

...

...

...

...

...

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

Todo menor de edad tiene el derecho humano a pertenecer a una familia que garantice su sano desarrollo integral, adecuado a su proceso evolutivo, a su identidad natural y a su edad. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

El Estado garantizará que todo niño que se encuentre bajo su representación legal, sea prontamente restituido en su derecho humano a pertenecer a una familia, en los términos del presente artículo.

...

...

...

...

#### Transitorio

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

#### Anexo 1: Genoma humano y desarrollo sexual del hombre

Por definición, el hombre, es un ser animado racional, varón o mujer, que por su capacidad reproductiva o de procreación, constituye la especie humana, distintiva del resto de los seres vivos. Al conjunto de individuos o personas, se les denomina género humano, entendiéndose que género, es un concepto sociológico o psicológico que denota la conciencia de uno mismo como varón o mujer (Cretella MA y cols. 2016).

El cuerpo humano está integrado por millones de millones de células. Cada célula se especializa en realizar diferentes tareas como son la formación de sangre, músculos, huesos, órganos, etc., de acuerdo a las instrucciones genéticas incluidas en su genoma, el cual, es una colección completa de ácido desoxirribonucleico (ADN), que contiene las instrucciones necesarias para desarrollar y dirigir las actividades de los seres vivos. Se ha nombrado al genoma humano, el libro de la vida, y a cada cromosoma un capítulo. Esta analogía se debe a que ambos pueden ser leídos secuencialmente, de principio a fin, una letra tras otra, y porque en él, se encuentra la información necesaria para hacer de cada organismo un ser vivo (Gutiérrez RM., Merino E., 2007). El genoma, puede suponerse como un vasto texto, de tres mil 200 millones de letras contenidas en un alfabeto escrito con sólo cuatro letras: A, G, T y C (las iniciales de los cuatro nucleótidos que conforman el ADN: A, adenina; C, citosina; G, guanina; y T, timina).

Con la finalidad de establecer la secuencia de pares de bases químicas que componen el ADN e identificar y cartografiar los más de 20 mil genes del genoma humano desde un punto de vista físico y funcional, se realizó un magno proyecto del genoma humano (PGH), en donde una investigación científica de más de 15 años de investigación que reveló que en todas las personas hay casi 23 mil genes, empaquetados en 23 pares de cromosomas; es decir, 46 cromosomas; la mitad se hereda por parte del padre y la otra por la madre, con variaciones sistemáticas en la secuencia del genoma humano de distintas personas que hacen que algunas personas tengan fenotipos diferentes (cabello rubio, ojos azules, talla alta



o baja) al tiempo que determinan cómo serán sus reacciones ante los estímulos del medio ambiente. Una de las principales implicaciones del PGH es orientar toda la investigación genética en beneficio de la humanidad, logrando un diagnóstico temprano, más eficiente y eventualmente un tratamiento adecuado de las enfermedades hereditarias (Human Genome. Nature. 200. 1409:860-921).

La diferenciación sexual es el resultado de la integración funcional de un vasto número de diferentes genes que activan la embriogénesis y el comportamiento reproductivo, esto incluye el mecanismo de inducción en la pubertad en un tiempo apropiado y la diferenciación sexual del cerebro (Vilain and McCabe, 1998). La diferenciación sexual se produce en 2 fases; Primero “la determinación del sexo” con el desarrollo de la gónadas bipotenciales ya sea en un testículo o un ovario y segundo la “diferenciación sexual” con el proceso de desarrollo sexual fenotípico a través de la acción gonadal y otras hormonas. La primera está determinada por marcadores biológicos o genéticos específicos, los cromosomas, que se hallan en el núcleo de cada célula, contienen genes que determinan las características de cada individuo. Las mujeres tienen dos cromosomas X, mientras que los varones portan un cromosoma X y uno Y, lo cual les da las características masculinas. Se ha identificado un gen ligado al cromosoma Y que determina la formación del testículo, el gen SRY, y el testículo una vez formado por la acción SRY produce testosterona que masculiniza otros tejidos. En ausencia de SRY, la gónada “indiferenciada” se diferencia en el ovario y segrega estrógenos que conducen cambios irreversibles en la morfología del cerebro, seguido por las hormonas puberales que activan redes neuronales para expresar fenotipos sexuales en relación a la conducta (Sekido R, 2014).

La reproducción sexual involucra órganos de distintos sistemas, en particular el sistema nervioso central, el hipotálamo, por ejemplo sintetiza, almacena y libera hormonas y neurotransmisores para la reproducción sexual así como la regulación de funciones homeostáticas (apetito, sed, temperatura y sueño. Las neuronas de la parte anterior del hipotálamo secretan hormonas peptídicas para regular la liberación de hormonas a través de la hipófisis (pituitaria); una de las más importantes en la reproducción es la hormona liberadora de gonadotropinas (GnRH) que estimula a la hipófisis para producir y liberar la hormona estimulante de folículo y a la hormona luteinizante, ambas relacionadas con la ovogénesis, la espermatogénesis y la secreción de las hormonas esteroides gonadales (estrógenos y andrógenos, según el sexo) responsables de la aparición de los caracteres sexuales secundarios. Otra hormona liberada por efecto de la lactancia y estresores físicos y psicológicos es la adrenocorticotropica (ACTH) que estimula la liberación de glucocorticoides (cortisol) y tienen influencia en la responsabilidad parental (Numan M., Insel T.R., 2003).

### Terapia hormonal

En varias ciudades de Estados Unidos (Boston, Los Ángeles, Seattle, San Francisco) existen terapias hormonales para niños inconformes con su género, en donde si un niño quiere la transición hacia otro género, él o ella pueden tomar un tratamiento de testosterona o estrógeno para pasar por la pubertad del otro género. O bien las niñas que se sienten más como niños, toman medicamentos que suprimen las hormonas y de esta manera no desarrollaran pechos, ni comenzaran a menstruar, mientras que los niños que se identifican

como niñas, toman bloqueadores de hormonas para evitar desarrollar hombros amplios, voces profundas y cabello facial. Para algunos médicos es como poner una pausa, mientras pueden averiguar si quieren la transición de género, sin embargo, como se mencionó anteriormente, el desarrollo sexual es un proceso que se extiende de manera importante hasta la pubertad e incluye no solo el desarrollo de las gónadas, también del cerebro, el SNC y sobre todo de la conducta.

Estudios realizados por Kenneth Zucker, director del Servicio de Identidad de Género en el programa de niños, jóvenes y familia, advierte del uso de bloqueadores hormonales a niños menores de 13 años, debido a que la gran mayoría de niños con problemas de identidad cuando pasan el periodo de pubertad pierden el deseo de pertenecer a otro género.

Recientemente Cretella MA y cols. 2016, puntualizaron que la ideología de género hace daño a los niños y que urgen educadores y legisladores que rechacen las políticas que condicionen a los niños a aceptar como normal una vida de suplantación química o quirúrgica de su sexo por el sexo opuesto, debido a que la sexualidad es un hecho real, una característica biológica objetiva y no una ideología. Nadie nace con conciencia de sí mismo como hombre o mujer; esta conciencia se desarrolla con el tiempo y como todos los procesos de desarrollo, puede desviarse a consecuencia de las percepciones subjetivas del niño, de sus relaciones y de sus experiencias adversas desde la infancia. Quienes se identifican como “sintiéndose del sexo opuesto” o como “algo intermedio” no conforman un tercer sexo. Siguen siendo hombres biológicos o mujeres biológicas.

Hay muchas formas en que el cerebro humano pueda ser atrapado como rehén por alcohol, químicos y otras dependencias. Necesitamos conocer el precio que nuestro cerebro paga por lo que hacemos o lo que dejamos de hacer, entender su naturaleza, sus posibilidades y sus límites nos puede ayudar a hacer frente a la vida y (McEwen, BS y Schmeck HM, Jr.,1994).

### Epigenética e identidad sexual

A lo largo de las dos últimas décadas, algunos los investigadores han documentado evidencias de que la homosexualidad no es una opción de vida, sino que está enraizada en la biología de una persona y por una parte determinada por la genética y por otra por la epigenética, después de que Dean Hamer en 1993, reportara los “genes gay” genes de la homosexualidad, que residen en Xq28, del cromosoma X, y aunque fue una noticia espectacular, no fue reproducible por otros grupos e inclusive por el mismo grupo (Mustanski y col. 2005), en relación al gen Xq28, aunque encontraron otros patrones de metilación. Sin embargo en 2012, William Rice, un genetista evolutivo en la UC de Santa Bárbara, propuso que la epigenética juega un papel en la orientación sexual y sugirieron que las epi-marcas podrían causar la homosexualidad cuando se pasa de los padres a los hijos. Concretamente, argumentaron que las marcas heredadas influyen en una sensibilidad del feto a la testosterona en el útero y que se puede “masculinizar” a los cerebros de las niñas y “feminizar” a la de los varones, lo que conduce a la atracción del mismo sexo. Estos estudios no son concluyentes, no vinculan las regiones muestra con las diferencias a la testosterona y a la sensibilidad en el útero (Bailey JM., y cols. 2016).

La epigenética es un término que significa “por encima de los genes” y que fue acuñado en 1942 por el paleontólogo y genetista escocés Conrad Hal Waddington, para designar el estudio de las interacciones entre el genotipo y el fenotipo, es decir, entre la información codificada en los genes y aquella que efectivamente se expresa a través de modificaciones químicas del genoma que alteran la actividad de los genes sin cambiar la secuencia del ADN. Los cambios epigenéticos son naturales y se consideran una interfase entre los estímulos ambientales y el fenotipo molecular, celular y conductual, adquiridos en los periodos críticos de desarrollo y de plasticidad neuronal durante la gestación, lactancia y/o por el vínculo maternal.

#### Bibliografía

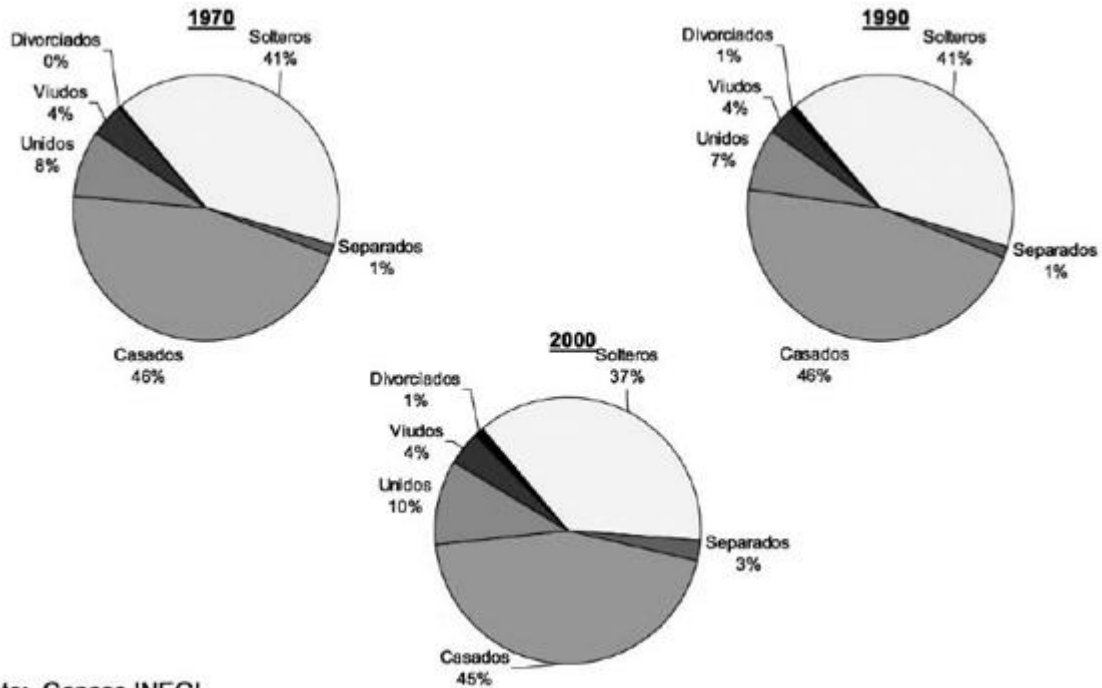
1. Numan M y Insel TR. *The Neurobiology of Parental Behavior*. Springer-Verlag, New York, USA. 2003, 418 pp.
2. Black RE, Victoria CG, Walker SP, Bhutta ZA, Christian P, de Onis M, Grantham-McGregor S, Katz J, Martorell R, Uauy R. 2013. Maternal and Child Nutrition Study Group. Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries. *Lancet* 3:382 (9890):427-51.
3. Rivera JA., Martorell R., Gonzalez WL., Lutter Ch., Gonzalez de Cossío T., Flores-Ayala R., Uauy R., Delgado H. 2015. Grupo técnico de Nutrición del SMS. 2015. Prevención de la desnutrición de la madre y el niño: el componente de nutrición de la Iniciativa Salud Mesoamérica 2015. *Salud pública de México*. Vol 53 Suppl 3 de 2011
4. Estes ML. y McAllister K., 2016 Maternal immune activation: Implications for neuropsychiatric disorders. *Science* 353(6301),772-777.
5. Levy F. 2016. Neuroendocrine control of maternal behavior in non-human and human mammals. *Ann Endocrinol (Paris)* 77(2):114-25
6. Bridges RS. 2015. Neuroendocrine Regulation of Maternal Behavior. *Front Neuroendocrinol*. 36:178-179.
7. Bridges RS. 2016. Long-term alterations in neural and endocrine processes induced by motherhood in mammals. *Horm Behav*. 77:193-203.
8. Champagne FA. 2013. Early Environments, Glucocorticoid Receptors, and Behavioral Epigenetics. *Behavioral Neuroscience*. 5:628-636.
9. Kundakovic M., y Champagne FA. 2015. Early Life Experience, Epigenetics, and Developing Brain. *Neuropsychopharmacology Reviews*, 40:141-153.
10. Palacios Hernández B. Alteraciones en el vínculo materno-infantil: prevalencia, factores de riesgo, criterios diagnósticos y estrategias de evaluación. *Rev Univ Ind Santander Salud*. 2016; 48(2): 164-176

11. Escolano-Pérez E. 2013. El cerebro materno y sus implicaciones en el desarrollo humano. *Rev Neurología* 56(2):101-108
12. Cretella, MA., Van Meter, Q., McHugh, P. 2016. Gender Ideology Harms Children: a temporary statement with references. A full statement will be published in summer 2016 Updated with clarification on April 6. American College of Pediatricians. March 21.
13. Gutiérrez RM., Merino E., 2007. Genes, genomas y metagenomas: de Mendel a Venter. *Biotecnología* 14:77-86.
14. International Human Genome Sequencing Consortium. 2001. Initial sequencing and analysis of the human genome. *Nature*, Vol. 409
15. Vilain E. y McCabe ERB. 1998. Mammalian Sex Determination: from Gonads to Brain *Molecular Genetics and Metabolism* 65:74-84.
16. Sekido R. 2014. The potential role of SRY in Epigenetic Gene Regulation During Brain Sexual Differentiation in Mammals. *Advances in Genetics*, Vol 86.
17. McEwen, BS. y Schmeck HM, Jr., *The hostage Brain*. The Rockefeller University Press. 1994.
18. Mustanski BS., Dupree MG., Nievergelt CM, Bocklandt S., Schork NJ, Hamer DH. 2005. A genomewide scan of male sexual orientation. *Human Genet* 116(4):272-8
19. Bailey JM., Vasey PL., Diamond LM., Breedlove SM., Vilain y Epprecht M. 2016. Sexual Orientation, Controversy, and Science. *Psychological Science* 17 (2):45-101.

## Anexo 2: Estudios sobre matrimonio y familia

El matrimonio es una realidad racional y objetiva que la norma del diseño humano es ser concebido como hombre o como mujer. Y en esta relación se encuentra parte ineludible del sano desarrollo de la personalidad y de la sociedad humana. No es solamente la unión de dos personas cualesquiera que estas sean lo que conforma un matrimonio para establecer la base de una familia. Es la unión y relación comprometida de un hombre y de una mujer (cuando ambos han alcanzado la madurez física y emocional) el único modelo saludable y adecuado para la relación matrimonial.

Está demostrado que el matrimonio monógamo es el espacio más estable para un sano ejercicio de la relación sexual, la cual es correctamente entendida como la unión de un hombre y una mujer en todas sus dimensiones (fisiológica, emocional y espiritual), lo cual puede derivar en la generación de una nueva vida y su adecuado cuidado. Lo anterior por sí solo supondría y apelaría por una protección completísima del Estado a dicha estructura y modelo de relación, cuanto más que es la más numerosa en cualquier país, y en concreto en México, como lo muestra la presente gráfica:40



El Sistema Nacional DIF considera indispensable contar con información que revele los cambios que ha sufrido la institución familiar a lo largo de los últimos años y a partir de ello focalizar los esfuerzos que se realizan en favor de las familias mexicanas. En 2005 se llevó a cabo un primer ejercicio, a través de una encuesta que permitiera tener elementos para comprender la dinámica familiar en México. Después en 2011 el DIF realizó el levantamiento de la Encuesta sobre la Dinámica Familiar en México (ENDIFAM2011), la cual tiene como objetivo actualizar y complementar los resultados obtenidos en la encuesta de 2005.

Algunos puntos a resaltar para esta propuesta ciudadana por la vida y la familia son los siguientes:

#### Tipos de hogar

- Los hogares nucleares continúan siendo el principal arreglo familiar en la sociedad mexicana, aunque la proporción captada en 2011 es menor a la captada en 2005.
- Los hogares extensos aumentaron respecto al 2005, los unipersonales disminuyeron y, debido probablemente al tamaño de muestra, los hogares de corresidentes que se captaron fueron pocos por lo que se observa una disminución de estos respecto al 2005.
- La jefatura masculina en los hogares es todavía mayoritaria y sólo en hogares monoparentales predomina la jefatura de mujeres, con una mayor frecuencia en localidades urbanas.

## Tipos de hogares

Los hogares fueron clasificados en familiares y no familiares. En el primer grupo se ubican los arreglos familiares nucleares, los extensos y los compuestos. En el segundo grupo se ubican los hogares unipersonales y los que están integrados por personas no emparentadas con el jefe del hogar, denominados corresidentes.

Dentro de los arreglos familiares nucleares existen tres tipos:

- Los estrictos, que son aquellos que conforman sólo las parejas.
- Los conyugales, formados por parejas con hijos, y
- Los monoparentales, en donde los hijos están al cuidado sólo del padre o la madre.

Se llama hogar extenso aquel en el cual la familia se compone por alguno de los tres tipos nucleares y además habitan otros parientes. Estos hogares pueden ser de cinco tipos:

- Los conformados por las parejas sin hijos y otros parientes.
- Parejas con hijos y otros parientes.
- El jefe o la jefa del hogar y otros parientes.
- El jefe o la jefa del hogar con hijos solteros y otros parientes, y
- El jefe o la jefa de familia con hijos casados y solteros y otros parientes.

Los hogares compuestos son aquellos donde además de los integrantes del núcleo viven personas no emparentadas, es decir, que no tienen relación consanguínea alguna con la familia nuclear; en esta clasificación se excluye a trabajadores domésticos.

En sentido esquemático, las tipologías que se compararán se sintetizan en el siguiente cuadro:

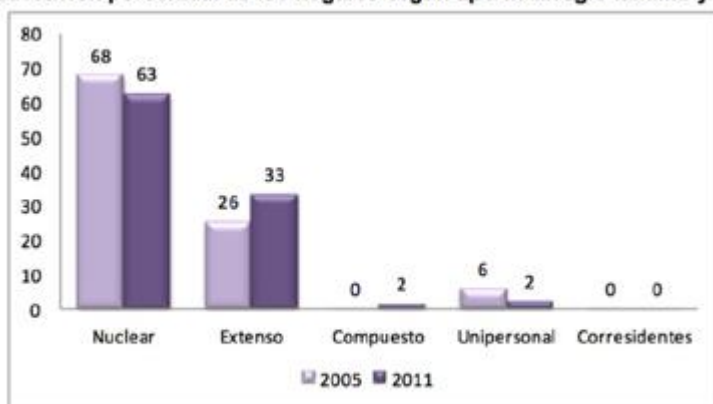
Esquema 1.1  
Miembros de las familias que conforman los distintos tipos de hogares

Familiares	Nucleares	Estrictos	2 Cónyuges			
		Conyugales	2 Cónyuges	Hijos		
		Monoparentales	Padre o Madre	Hijos		
	Extenso		2 Cónyuges		Parientes	
			2 Cónyuges	Hijos	Parientes	
			Padre o Madre	Hijos	Parientes	
	Compuestos		2 Cónyuges		Parientes	No parientes
			2 Cónyuges	Hijos	Parientes	No parientes
			Padre o Madre	Hijos	Parientes	No parientes
No familiares	Unipersonal	Una sola persona				
	Corresidentes	Varias personas sin lazos consanguíneos				

En el ejercicio de la ENDIFAM2011 se observa que los hogares nucleares siguen siendo los más frecuentes; casi dos de cada tres de los hogares mexicanos corresponden a esta categoría de clasificación. La proporción captada en este año es inferior en alrededor de cinco puntos porcentuales a la de 2005. Por su parte, en el caso de los hogares extensos el porcentaje estimado es superior al del 2005 en casi ocho puntos porcentuales y hoy representan una tercera parte de los hogares mexicanos. Los hogares compuestos muestran un ligero aumento en la ENDIFAM2011, con respecto a lo observado en 2005.

En relación con los hogares no familiares, los conformados por una sola persona (unipersonales) decrecieron 3.6 puntos porcentuales, es decir, en el transcurso de seis años han disminuido las personas que viven solas. Los arreglos de corresidentes son hogares no familiares en los que no se observan modificaciones significativas respecto a 2005 y siguen representando la minoría.

**Gráfica 1.1**  
**Distribución porcentual de los hogares según tipo de arreglo familiar y año**



Fuente: ENDIFAM 2005 y elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de la Familia en México 2011.

Se observan diferencias entre los tipos de hogar según el sexo del jefe y la localidad de residencia. Como generalidad, predomina la mayor proporción de la jefatura masculina en los hogares, con una diferencia consistente entre el ámbito rural (85%) y el urbano (78%): ligeramente mayor la participación de hogares jefaturados por mujeres en localidades urbanas (22%), que en las rurales (15%).

Esta predominancia de hogares con jefatura femenina proviene en iguales proporciones de hogares nucleares y extensos, pero sin duda se distingue el nivel de hogares monoparentales jefaturados por mujeres en el ámbito urbano, lo que da cuenta de las formas diferenciadas en que se desempeñan las mujeres en este ámbito.

Los hogares nucleares encabezados por hombres vuelven a ser mayoritarios comparados con los otros tipos de hogares pues se estimaron en casi seis de cada 10 en el ámbito rural y por más de cinco de cada 10 en el ámbito urbano.

En la sociedad mexicana tres de cada cuatro jefes de hogar están unidos y uno de cada cuatro declara no estarlo. De quienes manifiestan algún tipo de unión, están en una de

cuatro categorías: los casados por el civil y la iglesia; aquellos que están casados sólo por el civil; los que están casados solamente por alguna iglesia y los que viven con su pareja pero en unión libre.

**Cuadro 1.3 Estado conyugal del jefe del hogar**

	<b>Tipo de Unión / No unión</b>	<b>2011</b>
<b>Unidos</b>		<b>%</b>
	Está casado (a) por ambos	35.2
	Está casado(a) sólo por el civil	16.4
	Está casado(a) sólo por alguna iglesia	3.4
	Vive con su pareja en unión libre	20.4
	<i>Subtotal</i>	<b>75.4</b>
<b>No Unidos</b>		
	Es viudo(a)	9.9
	Está separado(a)	6.7
	Es soltero (a)	6.0
	Está divorciado(a)	2.0
	<i>Subtotal</i>	<b>24.6</b>
	<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de la Familia en México 2011.

Las uniones más prevalentes son las que están respaldadas por algún tipo de formalidad. Una tercera parte de los cónyuges en el país están casados por el civil y la iglesia, cifra que disminuye a la mitad por quienes declaran la unión a través de un registro civil y es apenas de tres de cada 100 quienes dicen que su unión se respalda en alguna iglesia. Por su parte, una de cada cinco parejas declara vivir en unión libre.

Entre los jefes de hogar que declaran no tener ningún tipo de unión, se debe fundamentalmente a la viudez (10%) y el resto se declara como separados, solteros o divorciados.

Un resultado notoriamente distintivo se presenta cuando se analiza la condición de unión según el sexo del jefe o la jefa del hogar. Los hombres tienen una mayor propensión a la unión a diferencia de las mujeres que tienen una prevalencia notoriamente alta a no estar unidas. De las parejas unidas, según el sexo del jefe del hogar, se observa que nueve de cada 10 jefes del hogar son hombres, mientras que las mujeres representan sólo el ocho por ciento del total.

Más de cuatro de cada 10 jefes de hogar hombres están casados por el civil y la iglesia; una quinta parte se encuentra casada sólo por el civil y, la minoría de ellos está casado solamente por alguna iglesia. Uno de cada cuatro declara vivir en unión libre con su pareja.

Por el contrario, entre las jefas de familia que se declaran unidas no hay un patrón distintivo que destacar.



**Cuadro 1.1 Distribución detallada de los arreglos familiares según residencia**

Tipo de Hogar		2005			2011		
		Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total
		%	%	%	%	%	%
<b>Nuclear</b>	<b>Total Nuclear</b>	68.8	67.5	67.9	65.0	61.7	62.5
	Estricto	9.8	7.9	8.5	9.9	9.2	9.4
	Conyugal	51.4	50.5	50.9	47.0	41.9	43.1
	Monoparental	7.6	9.0	8.5	8.1	10.6	10.0
<b>Extenso</b>	<b>Total Extenso</b>	24.4	26.2	25.5	32.1	33.7	33.4
	Pareja sin hijos y otros parientes	1.8	1.5	1.6	3.3	2.5	2.7
	Pareja con hijos y otros parientes	13.7	12.8	13.1	18.9	16.4	17.0
	Jefe y otros parientes	3.2	4.5	4.0	2.5	2.9	2.8
	Jefe con hijos solteros y otros parientes	3.9	5.6	5.0	3.4	6.8	6.0
	Jefe con hijos casados y solteros y otros parientes	1.8	1.8	1.8	4.0	5.1	4.9
<b>Compuesto</b>		0.2	0.4	0.3	0.8	2.0	1.7
<b>Unipersonal</b>		6.4	5.6	5.9	2.0	2.3	2.3
<b>Corresidentes</b>		0.1	0.4	0.3	0.0	0.1	0.1
<b>Total</b>		100	100	100	100	100	100

Fuente: ENDIFAM 2005 y elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de la Familia en México 2011

En los hogares jefaturados por mujeres, quienes se declaran no unidas, se debe principalmente a que son viudas; y una proporción similar se dicen son separadas o divorciadas. Una de cada cinco se dice solteras, cifra por encima del promedio total. Los hogares con jefes no unidos hombres son sólo el siete por ciento del total, de los cuales la mayoría son viudos o solteros.

#### El caso “Heli Hämäläinen”

Los hechos de este caso mostraron con claridad cuán diversa y desafiante llega a ser la ideología de género en su defensa de la libre autodeterminación de la sexualidad. No hay límites más que aquellos dados por el propio individuo para sí mismo...

Heli Hämäläinen de Finlandia se sometió a una operación de cambio de sexo en 2009 para satisfacer lo que ha confidenciado era su mayor anhelo de vida... convertirse en mujer. Ello, pese que estaba casado (como hombre) por más de diez años y con su esposa había concebido un hijo.

La injusticia que Heli denunciaba era que antes de la operación la justicia en Finlandia había rechazado su intento por cambiar de identidad legal, para pasar de hombre a mujer. No porque estuviere prohibido en ese país tal derecho, sino pues en Finlandia no se permite el matrimonio entre personas del mismo sexo (Heli hombre casado y con hijo pasaría con el cambio de identidad legal a ser una mujer casada con mujer... y con un hijo).

La única solución para Heli era divorciarse. Pero con su esposa (a quien ahora se le obliga a una inusual relación) insistieron en que sus creencias religiosas les impiden solicitar el divorcio y que las uniones civiles no les otorgan los mismos beneficios que el matrimonio en el derecho finlandés.

El Tribunal Europeo dictaminó lo que ya se ha informado.<sup>41</sup>

Tendencia: Rechazo a legislar sobre matrimonio homosexual y derechos de adopción

En los Estados Unidos, donde los derechos LGBT están sumamente avanzados, más de la mitad de los estados define el matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer, y muchos no permiten que parejas de personas del mismo sexo adopten.

Incluso en Europa, donde la poderosa Comisión Europea apoya con dedicación los derechos LGBT y ha logrado hacer que la mayoría de los países de la UE aprueben acuerdos de unión civil para personas del mismo sexo, varios países no solo han rechazado el «matrimonio» homosexual, sino que también han promulgado enmiendas constitucionales para impedirlo de manera conjunta. Los más recientes son Croacia, Hungría y Eslovaquia.

Finlandia es el último miembro de la Unión Europea en rechazar el «matrimonio» homosexual. El mes pasado, un comité del parlamento finlandés evitó que este sometiera a votación el matrimonio entre personas del mismo sexo, por segunda vez desde 2012, por 10 a 6.

El matrimonio homosexual es un tema tan incómodo que la Comisión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos asumieron un enfoque moderado, que, en su lugar, favorece las uniones civiles. El presidente de la Organización de los Estados Americanos dijo hace poco que el matrimonio entre personas del mismo sexo no sería impuesto por la organización que encabeza.

En un estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, realizado en el 2014, los resultados fueron sumamente interesantes y contundentes, en relación a la pertinencia, oportunidad y acierto de la presente iniciativa. La certeza que brinda un estudio de una institución con la legitimidad, prestigio y representatividad con que cuenta la UNAM, es trascendental en un tema tan polémico como el presente, en torno al que se han alzado cientos de voces, con meras opiniones, consideraciones infundadas, o en el mejor de los casos, sentimientos cargados de buenas intenciones.

A continuación algunos de los resultados graficados, de dicha investigación:

<b>DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN LA RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿CUÁL ES EL VALOR MÁS IMPORTANTE QUE APRENDIO EN SU FAMILIA Y QUE PRACTICA EN SU VIDA COTIDIANA? POR SEXO POR LA PERSONA ENTREVISTADA</b>		
VALORES	SEXO	
	HOMBRE	MUJER
La honradez	26.1	26.6
El respeto por los demás	48.4	45.5
El amor	15.1	17.7
El esfuerzo como vía para alcanzar lo que uno quiere	6.6	9.5
No contestó	0.8	0.7
TOTAL	100	100



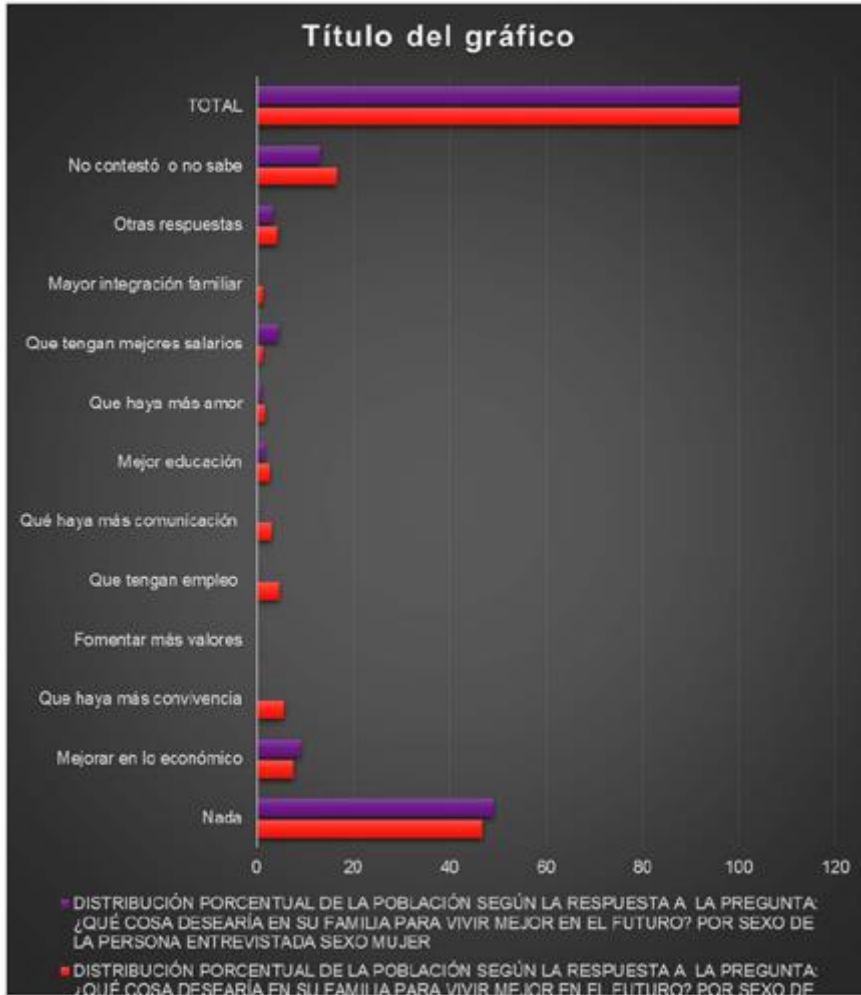
La gráfica anterior muestra la capacidad de incidencia social de la familia en temas clave de la situación actual de México. Temas como la corrupción, la violencia, la delincuencia, la impunidad, la solidaridad, que tanta relevancia toman hoy en el mapa político de nuestro país, se repuntarían y multiplicarían, con la decisión de reconfigurar la familia mexicana, y olvidar el papel trascendental de un padre y una madre.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN LA RESPUESTA A LA PREGUNTA: EN SU OPINIÓN, ¿CUÁL ES LA INSTITUCIÓN QUE MAYOR INFLUENCIA TIENE EN LA VIDA FAMILIAR DE MÉXICO? POR SEXO DE LA PERSONA ENTREVISTADA		
INSTITUCIÓN	SEXO	
	HOMBRE	MUJER
La escuela	45.1	51.5
El gobierno	13.9	9.3
La iglesia	21.4	15.4
Los medios de comunicación	12.7	16.3
No contestó	6.9	7.8
TOTAL	100	100



La anterior gráfica reviste especial importancia para el contenido de la presente iniciativa, pues al considerar la enorme y comprobada incidencia que tiene la escuela en la familia, como agente en la formación de la misma, es de vital importancia que sean precisamente el padre y la madre, quienes tengan la decisión acerca del enfoque de la educación de sus hijos, so pena de admitir injerencias educativas contrarias a su propia cosmovisión y a su derecho mismo, protegido en los tratados internacionales.

<b>DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN LA RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿QUÉ COSA DESEARÍA EN SU FAMILIA PARA VIVIR MEJOR EN EL FUTURO? POR SEXO DE LA PERSONA ENTREVISTADA</b>		
<b>¿QUÉ DESEARÍA CAMBIAR EN SU FAMILIA? FUTURO</b>	<b>SEXO</b>	
	<b>HOMBRE</b>	<b>MUJER</b>
Nada	46.6	49.1
Mejorar en lo económico	7.5	9
Que haya más convivencia	5.7	6.1
Fomentar más valores	5.2	5.0
Que tengan empleo	4.5	5.0
Qué haya más comunicación	3.1	2.4
Mejor educación	2.6	1.6
Que haya más amor	1.7	0.8
Que tengan mejores salarios	1.2	4.3
Mayor integración familiar	1.2	0.2
Otras respuestas	4.1	3.3
No contestó o no sabe	16.6	13.2
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



Es muy bien sabido, independientemente de la teorización, el hecho contundente, vivido y transmitido por todo ser humano, salvando las debidas excepciones, de que el lugar por excelencia de felicidad y satisfacción humanas, es la familia. El gráfico, al mostrar que precisamente lo que la gente percibe de su familia es cierta proporción de satisfacción, donde no falta nada, nos dice muchísimo de la realidad familiar actual.

<b>DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿QUÉ SE PUEDE HACER PARA QUE EL IDEAL DE LA FAMILIA PUEDA LOGRARSE</b>	
<b>QUE SE PUEDE HACER</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Resolver los problemas económicos	49.2
Respetar los derechos de otras personas	45.5
Otra respuesta	2.9
No contestó	2.4
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>



La conclusión derivada de la anterior gráfica tiene muchísimo que ver con la realidad de los derechos humanos, realmente ignorados en el debate sobre la familia. El problema familiar en relación con los derechos no tiene que ver con el acceso al matrimonio, sino con el gran problema de la pobreza, el acceso al empleo, a la vivienda, educación, salud, etc. Podría sugerirse incluso, que el enfoque de derechos humanos de la familia, al apuntarlo al matrimonio como derecho y el acceso de nuevos modelos, es tan solo una pantomima que distrae de la verdadera realidad de los problemas de la familia y los derechos de sus miembros.

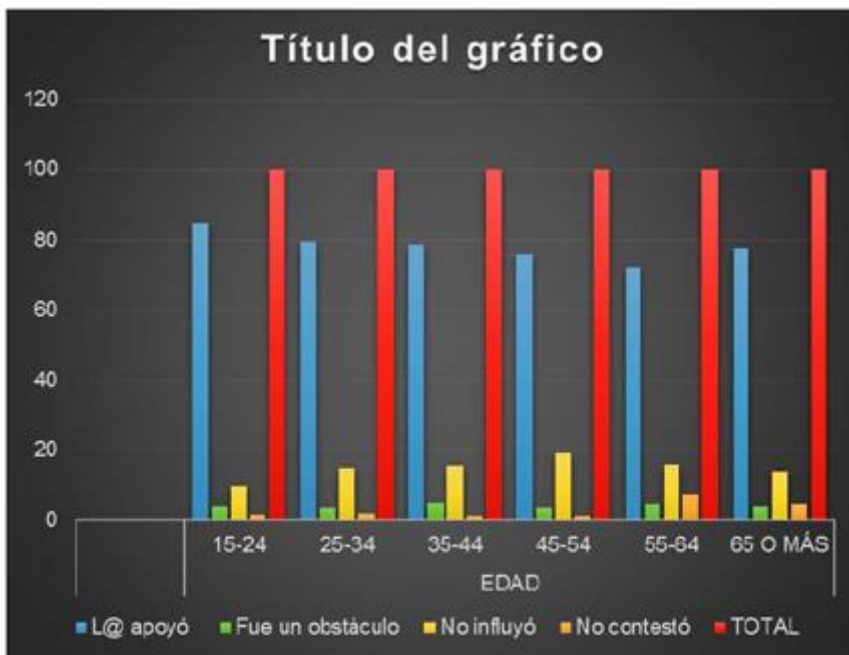
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN, QUE CONSIDERAA QUE EXISTEN UN TIPO IDEAL DE FAMILIA SEGÚN LAS RESPUESTAS A LA PREGUNTA: SI COMO YA MENCIONÓ, EXISTE UN TIPO IDEAL DE FAMILIA, ¿EN MÉXICO, QUE SITUACIONES EVITAN QUEE STE TIPO IDEAL DE FAMILIA PUEDA ALCANZARSE?	
SITUACIONES	PORCENTAJE
Que carece de estabilidad económica	40.8
Que las personas no tienen suficientes recursos para formar una familia	26.5
Que no se respeten los derechos de las personas	21.3
No existen problemas para esto	9.1
otras respuestas o no contesto	2.3
TOTAL	100



Dígase respecto a estas gráficas lo mismo que de las anteriores.



DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN ENTREVISTADA, SEGÚN SU RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿PARA LOGRAR LO QUE SE HA PROPUESTO EN LA VIDA, SU FAMILIA L@ HA APOYADO O A SIDO UN OBSTÁCULO? POR GRUPOS DE EDAD						
ROL DE LA FAMILIA	EDAD					
	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 O MÁS
La apoyó	84.9	79.8	78.6	76.2	72.2	77.8
Fue un obstáculo	3.8	3.4	4.7	3.6	4.6	3.7
No influyó	9.7	14.8	15.4	19	15.7	13.9
No contestó	1.5	1.9	1.3	1.2	7.4	4.6
TOTAL	100	100	100	100	100	100



Una gráfica más, del mismo estudio de la UNAM, sumamente útil para demostrar el papel primordial de la familia natural, para la formación, el crecimiento y el desarrollo de cada miembro de la familia. El porcentaje de percepción del soporte positivo de la familia en cada uno de sus miembros es contundente e indubitable.

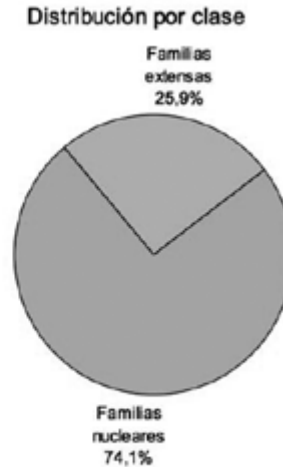
### Conclusiones

El Diagnóstico de la Familia Mexicana, realizado por el Sistema Nacional DIF, en el año 2005, arrojó una enorme cantidad de resultados de suma trascendencia para el tema que nos ocupa en la presente iniciativa.

Después del estudio de las tendencias y comportamientos de la sociedad civil mexicana del año 1930 – 2000 se llegó a las siguientes Grandes Conclusiones:

- El 98% de los mexicanos vive en familia.
- El número de familias crece más que la población.
- La mayor dinámica se da en las familias nucleares, encabezadas por hombre; ahí están dando los mayores cambios.
- Hay un retorno al modelo de familia extensa.
- Al separarse una familia, se recompone en modalidades familiares, muchas veces tradicionales.
- La Familia sigue siendo un valor importante para la mayoría de los mexicanos.
- Modelo predominante: nuclear (74%), pero disminuye en proporción, al crecer sólo al 2.4 promedio anual.
- Familia nuclear y extensa más o menos igual el número de niños y niñas. Más bajo los monoparentales.
- La familia más típica es la nuclear con hijos, encabezada por varón. (Aproximadamente 50% del total de familias)
- El segundo lugar lo ocupan las extensas encabezadas por varón (aproximadamente 50% del total de familias).
- El tercer lugar es para las monoparentales encabezadas por mujer (casi 9%), de las cuales la mayoría corresponde a jefas adultas y ancianas (89% de éstas).
- La población se casa a edades mayores.
- La edad promedio de los contrayentes crece
- Sin embargo, todavía un tercio de las mujeres se casan antes de los 19 años.
- Los matrimonios duran más.
- Disminuye la diferencia de edades.
- Aumentan las parejas donde la mujer es mayor
- Los hogares crecen más rápido que la población (3.2% vs. 1.8% promedio anual)
- Los hogares no familiares son escasos (7% del total) pero crecen rápidamente, principalmente los unipersonales (5.7% promedio anual).

- El 98% de los mexicanos vive en familia
- Existen 20.8 millones de familias
- Crecen al 3.1% anual
- 81% encabezadas por varón
- Edad promedio de los miembros: 21 años
- El 10% del total son monoparentales



Fuente: Censos INEGI

De lo anterior se desprende la importancia de la familia natural, familia nuclear que se centra en el matrimonio entre hombre y mujer.

La ciencia y la razón dan la plataforma para que el matrimonio en su origen y concepción sea entre Hombre y Mujer

### Anexo 3: Estudios sobre el derecho a la vida

J. Finnis<sup>42</sup> (2014), citado en la compilación que hace el Filósofo R. Dworkin, bajo el rubro de Derechos e Injusticias del aborto, señala que: “...el concebido no nacido es, desde su concepción, una persona y que, por tanto, no se le ha de discriminar desfavorablemente por la razón de edad, de apariencia u otros factores semejantes, mientras tales factores se consideren razonablemente irrelevantes respecto a los valores humanos básicos en cuestión” (...). Y continúa expresando Finnis: “A fortiori, en el caso de un niño, que no es la mera germinación de una semilla. Dos células, cada una de las cuales posee 23 cromosomas, se unen y, más o menos inmediatamente, se funden convirtiéndose en una nueva célula con 46 cromosomas que ofrecen una estructura genética única (ni la del padre, ni la de la madre, sino una mera yuxtaposición de ambas), la cual a partir de entonces y durante toda la vida del individuo, por larga que sea, determinará sustancialmente una nueva constitución individual.<sup>43</sup> Esta nueva célula es el primer período de un sistema dinámico íntegro que no tiene mucho en común con los gametos masculino y femenino, salvo que surgió de un par de tales células y, que a su debido tiempo, producirá nuevas series de ellas. Decir que fue entonces cuando empezó la vida de una persona no es retroceder de la madurez, preguntando a cada momento pedantemente: “¿Cómo se puede trazar aquí la línea divisoria?”; es más bien indicar un comienzo perfectamente delimitado al que cada uno de nosotros puede lanzar una mirada retrospectiva para entender entonces, con percepción claramente inteligible, que “en mi principio está mi fin”.

Con lo anterior, los suscritos nos queda claro, que ni estamos hablando del cuerpo del hombre ni tampoco de la mujer, sino que es, una nueva vida que irá desarrollando su propio cuerpo hasta llegar a su plenitud, el cual, no se le puede ni se debe de tratar, como cosa u

objeto que pudiera decirse, constituye un accesorio que sigue la suerte principal, como en materia de bienes inmuebles; sino que debe de tratarse como un nuevo ser perteneciente a la especie humana que merece todo el respeto y consideración de cualesquier autoridad que se precie de ser justa, pues si se interrumpe su proceso de desarrollo o embarazo, esto equivale a privarlo de la vida, asesinar o matar al producto de la concepción.

Ahora bien, retomando al citado autor del texto que nos ocupa, más adelante y en la misma página, pone de ejemplo a cierta persona de nombre, Judith Thompson, quien cree que se empezaron a adquirir caracteres humanos hacia la décima semana (cuando se hicieron visibles sus dedos de las manos y de los pies, etcétera). De lo anterior, explica Finnis (2014), “No alcanzo a comprender por qué pasa por alto su característica humana más radical y distintiva: “el hecho de haber sido concebida por dos progenitores humanos”.

A mayor abundamiento el autor de cita manifiesta: Y en consecuencia, ahí tienen por ejemplo a Henry Fonda. Desde el momento de su concepción, aunque no antes, se pudo decir, observando su constitución genética personal e irreplicable, no sólo que “hacia la décima semana” Henry Fonda tendría dedos, sino también a los 40 años tendría ya una fresca mano. Parece pues que carecería de sentido esperar “10 semanas” hasta que se hicieran visibles sus dedos y demás para declarar que entonces y sólo entonces, habría adquirido los derechos humanos”. (...).

De lo anterior se colige de la necesidad e importancia que guarda el reconocerle los derechos humanos a la especie humana desde la concepción, tal y como lo establece el Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 4to., y que indebidamente han tratado de ir minando con concepciones y afirmaciones absurdas quienes pretenden socavar tal derecho del no nacido.

Bajo la perspectiva de otro prestigiado experto en el tema embrionario, el Dr. Sebastián Illanes,<sup>44</sup> Vicedecano de Investigación de la Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes y especialista en medicina fetal, al dictar la clase magistral de la inauguración del año académico 2013 de la Universidad de los Andes. Bajo el título “El embrión como paciente: Desafíos del Siglo XXI”, dicho especialista centró su conferencia en la posibilidad de que el embrión sea tratado como un paciente y presentó evidencia científica que avala esta tesis (...).

El médico adelantó que el Centro de Investigación Biomédica de la Universidad de los Andes, en colaboración con el centro de medicina traslacional de la Universidad de Queensland, cuenta con evidencia novedosa, aún no publicada, que demuestra cómo dialoga el embrión con la madre durante la gestación, mediante la secreción de exosomas . “Los exosomas son vesículas que se generan en la célula, que incorporan proteínas y micro RNA, y que regulan la expresión de los genes y función de otras células” , explica en términos muy simples Sebastián Illanes, “le van señalando a la madre sus necesidades... Por lo tanto, tenemos una excelente herramienta para entender el lenguaje del embrión ”.

Esto lo lleva a concluir que “el embrión no es un cúmulo de células, como se pensaba hasta hace un tiempo, sino que es un individuo de la especie humana que es capaz de

comunicarse con su madre. El problema que habíamos tenido hasta ahora es que no entendíamos su lenguaje”.

El embrión como individuo: una biblioteca en proceso de lectura.

Como primer paso para definir si se puede tratar al embrión como paciente, el Dr. Illanes planteó la necesidad de establecer la identidad biológica de un embrión desde su concepción. Para establecerla, el especialista presentó trabajos científicos de embriólogos internacionales, que demuestran cinco hipótesis

- Que el embrión es un individuo desde la concepción;
- Que se desarrolla de forma continua desde la concepción hasta la vida adulta;
- Que la información necesaria para el desarrollo del embrión hasta la vida adulta está completa desde la fusión de las membranas de los gametos;
- Que la información genética codificada de la especie no varía con la división celular; y,
- Que la expresión génica del embrión durante el embarazo no está determinada por el intercambio fisiológico con el organismo de la madre.

De lo anterior, el citado especialista en medicina fetal, llegó a las siguientes conclusiones:

- El embrión humano tiene los mismos derechos que cualquier otro paciente.
- El embrión es ya un paciente, pues podemos realizar intervenciones para entender, mejorar y, potencialmente, curar alteraciones genéticas para reducir daños de posibles alteraciones ambientales y, sobre todo, para garantizar un mejor embarazo.
- El nuevo concebido que se presenta como una realidad biológica definida es un individuo totalmente humano en desarrollo, que autónomamente, momento tras momento, sin ninguna discontinuidad, actualiza su propia forma realizando un diseño presente en su mismo genoma.
- Por lo tanto, el embrión se demuestra desde el inicio como protagonista de  
– su existencia biológica.

Por otra parte, el referido Dr. Adame<sup>45</sup> (2008), en el texto intitulado “La Vida ante la Corte”, expresó: “El reconocimiento de que el embrión unicelular o cigoto es un individuo de la especie humana es simplemente el reconocimiento de un hecho empíricamente demostrado y confirmado por la simple observación. No es necesario formular ni adoptar alguna definición del ser humano, para luego analizar si el cigoto tiene los rasgos propios de la definición. Es una tarea intelectual más sencilla: el reconocimiento del hecho de que la vida de cada individuo de la especie humana comienza cuando se conforma, gracias a la

fecundación, como embrión unicelular. A partir de este momento hay un individuo de la especie humana. Negarlo es negar lo evidente”.

Otro argumento sólido que respalda la presente propuesta, es la aportada en el texto citado en el párrafo que antecede por el Dr. Fernández del Castillo<sup>46</sup> (2008), Director del Centro Mexicano de Ginecología y Obstetricia S.C., quien sustenta: “Cada individuo de la especie humana comienza a existir a partir de una sola célula hasta alcanzar unos 4 mil millones de células con el mismo código genético que conforman tejidos sólidos del cuerpo humano, además de miles de millones de células sanguíneas en la edad adulta. En la primera célula, cigoto, se inicia el yo, la individualidad, que se conservará en todas las etapas sucesivas y se hará consciente en la niñez. El yo es una propiedad del espíritu humano que reconoce en sus atributos esenciales y en todas las modificaciones que —en sí mismo— experimenta, y se adquiere al embrión, al feto y al niño si se le deja vivir”.

Y continúa el Galeno de cita expresando: He visto los equipos de ultrasonido lo que es la vida humana desde la tercera o cuarta semana de su existencia, y he sentido en mis manos la vida de miles de miles de niños desde las 12 semanas o más de su existencia. En la especialidad de Ginecología y Obstetricia que ejerzo desde hace 53 años, he atendido más de treinta mil partos. Me he pasado casi la mitad de mi vida dentro de los quirófanos, defendiendo, cuidando y curando la salud y la vida de las madres y sus hijos.

Los médicos estamos obligados siempre a defender la vida y la salud. Nunca estaré de acuerdo en que, por una votación legislativa, se apruebe interrumpir la vida de embriones y fetos humanos porque no son deseados.

Comprendo lo que es un embarazo no deseado. Lo he vivido de miles de veces a través de las diferentes pacientes embarazadas que he atendido en mis años que llevo de médico. La experiencia personal me ha enseñado que, cuando una mujer se encuentra en esas circunstancias y que está considerando provocarse un aborto es porque se trata de un embarazo no deseado, si ésta mamá recibe una explicación del valor de la vida de su embrión o feto, desiste y busca otra solución, pero abandona la idea de que alguien mate a su hijo mediante el aborto.

Igualmente, como consecuencia del aborto, no se da información pública de las secuelas que van a sufrir esas mujeres por trastornos ginecológicos como infecciones, desgarros, perforaciones del útero, síndrome psicológico postaborto que, en algunos casos requerirán tratamiento psiquiátrico”.

#### ¿Colisión de Derechos?

En el tema de “Interrupción Legal del Embarazo”, se ha abusado de la argumentación jurídica y de otras disciplinas, en el sentido de que con respecto a los embarazos no deseados, existe una contraposición entre el derecho de la mujer a “decidir sobre su cuerpo”, y el producto de la concepción (confundiendo con ello a la, o al concebido o no nacido, quién posee los cromosomas XX, o bien él, los cromosomas XY en una fusión que da como consecuencia un nuevo ser distinto a la de cada uno de sus progenitores), quien dicho sea de paso, jamás formó parte de la decisión de ser concebido, procreado o como

guste calificársele, sino que es, “causa de la causa” , es decir, constituye la consecuencia directa e inmediata de una “relación sexual irresponsable” , que si bien en la mayoría de los casos pudiera ser voluntaria y en otras no, como el caso de las violaciones, lo cierto es que no existió la voluntad de la o el concebido, en entrar en un conflicto que trajera aparejada la ponderación de derechos, por una supuesta colisión o contraposición de derechos, que tenga que ser resuelto absurdamente por los tribunales, toda vez que el derecho a la vida constituye un derecho natural de los seres humanos, cuyos elementos esenciales son, el de ser un derecho inalienable e imprescriptible, es decir, que no se puede transmitir ni ceder, ni tampoco prescribe o fenece por el sólo transcurso del tiempo, por lo que con qué autoridad moral, ético, político, etc., el Estado ordena quién tiene derecho a la vida y quién no, en el caso de los desafortunados “no deseados” , lo que constituye una flagrante violación a los Derechos Humanos consagrados en nuestra Constitución Federal por todos y cada uno de los razonamientos aquí expresados.

En virtud de lo anterior, cabe decir que ese tercero, como lo es el producto de la concepción, no generó ni es responsable de cualesquier conflicto de intereses que pudiere existir entre los mismos progenitores con respecto de él, por lo tanto, al haber ausencia o falta de intención o voluntad del “no nacido o no nacida” para generar un conflicto, es completamente inocente y ajeno a cualesquier cuestión litigiosa, por lo que nos resulta inverosímil y absurdo aseverar, que existe “colisión de derechos” entre la madre y la o el concebido, cuando lo que realmente existe, es una responsabilidad plena en los progenitores en el resultado o consecuencia de sus relaciones sexuales irresponsables por considerarlo no deseado (salvo el caso de la violación), que dio origen, a la concepción y gestación de ese nuevo ser que no posee la más mínima capacidad de defensa y por lo tanto en su estado de dependencia para su desarrollo integral, se encuentra en desventaja y sobre todo, en una extrema vulneración que atenta contra su existencia.

Ahora bien, además de que la o el concebido, es producto de dos personas y no de una sola o un solo individuo, esto quiere decir que existe además, obligaciones de preservarlo tanto el progenitor como la progenitora respecto de la, o el nuevo ser humano que está en gestación, lo que implica que además ambos, de acuerdo a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4, párrafo primero, por una primera parte precisa que el varón y la mujer son iguales ante la Ley, al asegurar que ésta (la Constitución) protegerá la organización y desarrollo de la familia. Y en su párrafo segundo prevé que: Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos; de lo anterior se colige, que al pretender otorgarle única y exclusivamente el derecho a la mujer de decidir sobre el producto de la concepción por considerar que puede decidir sobre “su cuerpo”, (sin que esto sea cierto por cuanto al producto de la concepción que lleva en su vientre, el cual constituye el medio vital para su desarrollo, y éste en definitiva, no constituye un apéndice u órgano del mismo, como ha quedado evidenciado por los expertos en el ámbito de la medicina embrionaria y fetal citados en este documento), bajo ninguna circunstancia debe pasarse por alto el hecho de que “esa decisión a la que se refiere dicho dispositivo Constitucional, debe ser de “manera responsable e informada” en traer al mundo al concebido, quien es individualmente distinto en mérito de la carga genética que posee, y lo identifica, diferencia y lo hace único, con respecto de los demás seres humanos, e incluso, de sus progenitores, por lo que al privarlo de la vida, se violentaría con ello, estas dos disposiciones

constitucionales, por lo que en tales condiciones, deberá declararse procedente esta reforma que adicionará a nuestra Constitución, el “Derecho a la vida del Concebido o No Nacido”.

Finalmente, en cuanto a este punto se puede afirmar que, en términos generales no se puede hablar de violación a derechos humanos en el caso de las mujeres que esperan un hijo no deseado fuera de los casos de la violación, pues atendiendo al hecho de que todo ser racional, tiene la capacidad de toma de decisiones de manera responsable e informada, bajo ninguna circunstancia si se participa de común acuerdo en mantener relaciones sexuales de pareja sin la utilización de medios preventivos, es obvio que tales actos pueden dar como resultado un embarazo, por lo que el hecho de que no haya sido deseado no es suficiente para alegar que su derecho de madre está por encima del concebido, y en consecuencia, se pretenda alegar colisión de derechos en contra de alguien (el o la no nacida), cuando voluntariamente la que repudia al concebido o concebida, entró en una relación de la que tenía pleno conocimiento, que tarde que temprano daría como resultado la concepción de un nuevo ser, que posee dignidad y no constituye un desecho humano como erróneamente se pretende al utilizar la falaz terminología de “interrupción legal del embarazo”, que no tiene nada de legal pues violenta a la Constitución como ya hemos dejado precisado, y mucho menos interrumpe el embarazo, porque a decir verdad lo que ocurre en la realidad es, “el asesinato de un nuevo ser” , que no merece el trato supuestamente “legal” que se le está dando en algunas legislaciones locales que permiten tal interrupción, ni tampoco por aquellos que dicen conocer el derecho, pues solo basta sentido común para darnos cuenta de que se está cometiendo un genocidio en perjuicio de las y los niños, y con ello demeritan y soslayan el “Interés Superior del Niño” previsto en algunos tratados Internacionales vinculatorios para nuestro País, mismos que se precisarán más adelante.

Retrocediendo en la historia y específicamente desde la antigüedad, ya se contemplaba que el inicio de la constitución del ser humano se presentaba a partir de la fusión del óvulo con el espermatozoide.

Barbato (2005), señala que, ya en el mundo greco-romano, comienzan a plantearse las diversas concepciones de la constitución del nuevo ser. En el Corpus Hipocraticum se afirma que la formación de este se produce por la fusión del semen masculino con el semen femenino, identificado por las secreciones vaginales. Asimismo se señala que, en la década del 80, el genetista Lejeune, propuso que desde la singamia, el cigoto tiene una combinación cromosómica única e irrepetible por lo que justificadamente, debe ser considerado el comienzo de la vida humana personal.<sup>47</sup>

El Dr. Jerome Lejeune, conocido como el padre de la genética moderna, ante un Tribunal de Justicia de la Ciudad de Maryville, Tennessee, Estados Unidos de América, en agosto de 1989, de acuerdo a la transcripción de su declaración, señaló que “la vida tiene una historia muy larga, pero que cada uno de nosotros tiene un comienzo muy preciso, el momento de la concepción.<sup>48</sup>

El Dr. Jerome Lejeune, también señaló que, “sabemos, y la genética y la zoología están ahí para decírnoslo, que existe un lazo entre los padres y los hijos. Y ese lazo está formado por una larga molécula que podemos analizar, la molécula del ADN, que transmite la información de padres a hijos, de generación en generación. En cuanto el programa se



escribe en el ADN... (hay veintitrés diferentes y homólogos transportados por el espermatozoide y otros veintitrés diferentes y homólogos transportados por el óvulo)..., tan pronto como se encuentran los veintitrés cromosomas transportados por el espermatozoide con los veintitrés transportados por el óvulo, ya tenemos reunida toda la información necesaria y suficiente para expresar todas las características del nuevo ser.<sup>49</sup>

En la actualidad, científicamente está demostrado que el óvulo fertilizado desde el momento de la fecundación o concepción, incluso, antes de la anidación, genera un impulso propio y cuenta con toda la carga genética característica de todo individuo de la ser de la especie humana, con una vida propia única e irrepetible que se irá desarrollando, primero en el vientre materno, y después del nacimiento, fuera de él, quien desde que comienza a vivir inicia su desarrollo, quien habrá de crecer, envejecer y morir.

En este orden de ideas, José María Carrera y Asim Kurjak, con toda claridad y sin ninguna duda señalan que, “la fecundación es el proceso mediante el cual se forma un nuevo individuo a partir de los gametos masculino y femenino. La unión del ovocito y el espermatozoide, que conlleva la unión de los complementos cromosómicos haploides de cada uno de ellos, da lugar a un cigoto diploide.<sup>50</sup>

Por otra parte, Bruce M. Carlson, señala cuales son los logros de la fecundación.<sup>51</sup> El proceso de fecundación ata varios cabos sueltos:

1. Estimula al huevo a terminar la segunda división meiótica;
2. Restablece en el cigoto el número diploide normas de cromosomas (46 en los seres humanos);
3. Se determina el sexo del futuro embrión mediante el complemento cromosómico del espermatozoide (si el espermatozoide contiene 22 autosomas y un cromosoma X, el embrión será femenino desde el punto de vista genético, y si contiene 22 autosomas y un cromosoma Y, el embrión será masculino);
4. A través de la mezcla de los cromosomas paternos y maternos, el cigoto es un producto genéticamente único de redistribución cromosómica, lo cual es importante para la viabilidad de cualquier especie;
5. El proceso de fecundación causa la activación metabólica del óvulo, que es necesaria para que se produzcan la división y el desarrollo embrionario posterior.

Keith L. Moore y T.V.N. Persaud, señalan que “el desarrollo humano es un proceso continuo que se inicia cuando un oocito (óvulo) de una mujer es fecundado por un espermatozoide del varón. La división, migración y muerte programada de células, la diferenciación, crecimiento y reordenamiento celulares transforman el oocito fecundado, célula de gran especialización llamada cigoto, en un ser humano adulto multicelular. Aunque casi todos los cambios del desarrollo ocurren durante los períodos embrionario y

fetal temprano, algunas modificaciones importantes se realizan en los últimos períodos del desarrollo: la infancia, la adolescencia y durante la edad adulta.<sup>52</sup>

En la misma obra con toda puntualidad y precisión se indica que, “el desarrollo humano se inicia con la concepción o fecundación, proceso durante el cual se unen el gameto masculino o espermatozoo con un gameto femenino u oocito (óvulo) para formar una célula que se llama cigoto (Gr. Cigotos, unidos entre sí). Esta célula totipotente, es decir, de gran especialización porque “es capaz de producir células de todos los órdenes”, y que constituye el inicio de todos los seres humanos como individuos únicos. Aunque el cigoto se ve a simple vista una mancha muy pequeña. Contiene cromosomas y genes (unidades de información genética) que se derivan de la madre y del padre. El organismo unicelular, que se conoce como cigoto, se divide muchas veces y en forma progresiva se transforma en un ser humano multicelular, a través de divisiones, migración, crecimiento y diferenciación celulares.<sup>53</sup>

Ahora bien, las referencias que a nuestro juicio de mayor relevancia para sustentar que desde la fecundación comienza la vida humana y que a partir de ahí se adquiere dicha calidad, comenzando el desarrollo de cada ser de nuestra especie, las encontramos en las declaraciones emitidas por los Doctores, Jesús Kumate Rodríguez, María Cristina Márquez Orozco y Fabio Salamanca Gómez, con motivo de las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, fueron designados como Peritos en materia de concepción y vida humana en el seno materno, quienes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, manifestaron argumentos que sustentan nuestra postura respecto a la fecundación, como el inicio de la vida del ser humano.

El doctor Jesús Kumate Rodríguez, Médico Cirujano por la Escuela Médico Militar y con postgrado como Doctor en Ciencias por la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional, entre otras cosas señaló que, “las diferencias entre un feto humano de doce semanas y otra a las trece semanas, son fundamentalmente de tamaño en razón del crecimiento acelerado que se observa después de la octava semana. No hay nada fundamental en la organogénesis que permitan diferenciarlos, son simplemente fases de un proceso continuo que se inicia desde la fertilización del primer día de la vida”.

Por su parte, la Dra. María Cristina Márquez Orozco, Licenciada en Biología por la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México, con postgrado como Maestra y Doctora en Ciencias (Biología) por la misma Facultad, sostuvo ante la Corte que, “la fecundación in vitro y el desarrollo de un embrión fuera de la madre, es una prueba de su autonomía fisiológica durante la formación de los primeros blastómeros. Por esta condición se puede asegurar que el embrión constituido por la unión de un óvulo (ovocito secundario) y un espermatozoide, es un ser único e irrepetible, distinto a la madre, pues desde la formación de los gametos se recombinan los genes de los cromosomas al azar, de manera que no son los mismos del padre y la madre”.

En ese orden de ideas, la Perito, Dra. María Cristina Márquez Orozco, agregó que, “la condición de ser humano se adquiere en el momento de la fecundación, ya que es entonces que se inicia el desarrollo de un ser humano con genes propios que determinan su condición de ser humano único e irrepetible, que le dan individualidad. La vida es un continuo desde

la fecundación hasta la muerte y si se ha subdividido en etapas para su estudio, sólo es para facilitar la comprensión de los cambios más importantes que se producen a través de la ontogenia humana. Un ser humano es el mismo desde la fecundación hasta la muerte, a pesar de los cambios de apariencia que puede experimentar durante las diferentes etapas del desarrollo pre y posnatal. Algunas de estas modificaciones son muy drásticas como la aparición y desaparición de cola, pero también lo son los cambios que experimenta el ser humano desde recién nacido hasta la vejez”.

Otro de los Peritos que comparecieron ante la Corte, fue el Dr. Fabio Salamanca Gómez, Médico Cirujano por la Universidad Nacional de Colombia, especialista con postgrado en Genética Médica por la Universidad Nacional Autónoma de México, quien expresó que, “la condición de humano, como se ha anotado con anterioridad, está presente desde la unión misma del óvulo y el espermatozoide en el proceso de la fertilización, ya que su genoma contiene las instrucciones de un plan de desarrollo corporal particular para la especie humana y como se anotó con anterioridad, cuenta con genes que son exclusivos de los seres humanos [...]”.

Hay unanimidad en cuanto a establecer que el inicio de todo ser humano se da en la fecundación o concepción.

Alejandra Huerta Zepeda, Doctora en Ciencias Biomédicas por la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que, “el embrión unicelular o cigoto es un ser humano y por lo tanto, persona humana. Tiene todos los órganos y la forma que corresponde a ese momento del desarrollo humano, proceso de desarrollo que se inicia desde el momento de la fecundación” .54

La Dra. Alejandra Huerta Zepeda, a lo anterior agregó que, “la diferencia crucial la encontramos en el momento de la fecundación, donde el ovocito célula haploide, después de ser fecundada, es ahora un diploide—46 cromosomas— (cigoto), con genoma humano que contiene toda la información necesaria para llevar a término el desarrollo de un ser humano”.55

En el libro “La Suprema Corte y el derecho a la Vida” , se señala que, “la Vida humana se da, necesariamente, en cualquier entidad orgánica que cuente con material genético humano y provenga de padres de la especie humana. Lógicamente esa vida humana existirá desde su inicio y continuará existiendo en las etapas de su desarrollo, con las peculiaridades que correspondan a cada una de ellas. Así, hay vida humana en el óvulo fecundado, en el seno que se encuentra en el seno materno, en el recién nacido, en el adolescente, en el joven, en el hombre maduro y en el anciano aunque, obviamente, la expresión humana será muy diferente en cada momento”.56

“La genética moderna confirma las anteriores apreciaciones. Desde el primer momento de la concepción se encuentra fijado el programa genético de lo que será ese viviente: una persona, un individuo con sus características ya bien determinadas. La ciencia nos ofrece la solución precisa para determinar si el embrión es humano: el ser humano tiene 46 cromosomas en todas las células, no hay otros seres vivientes con esa configuración de genes; cuando el espermatozoide, que tiene 23 cromosomas paternos, se une con el óvulo, que

tiene 23 cromosomas maternos, el nuevo ser tiene 46 cromosomas y es único; este embrión es esencialmente humano”.<sup>57</sup>

“Aunque la vida es un proceso continuo, la fertilización es un punto crítico porque bajo circunstancias ordinarias, un nuevo organismo humano genéticamente distinto está así formado...La combinación de 23 cromosomas presentes en cada pronúcleo resulta en 46 cromosomas en el cigoto. En consecuencia, el número diploide se restablece y el genoma embrional es formado. El embrión ahora existe como una unidad genética”.<sup>58</sup>

Aunque resulte redundante, existen una serie de libros en materia científica, en el que se describe en forma clara que la vida humana comienza en la fecundación o concepción, que es lo mismo que fertilización.

Es en el momento de la fertilización en que comienza un viaje sorprendente, por llamarlo así, el desarrollo de la vida humana, no hay nada en su constitución que permita negar la calidad de humano al ser que en ese momento se ha constituido gracias a la unión de 46 cromosomas, por el contrario tiene todo lo necesario para considerarlo humano, pues el material genético que le dio origen proviene de sus padres, seres de la misma especie, es decir, humanos.

En realidad el ser humano a partir de ese momento no dejará de crecer, cambiará su entorno pues durante las primeras etapas de su desarrollo estará en el vientre materno, pero pasados nueve meses verá la luz, y cada momento de su vida siempre estará rodeado de algo nuevo.

Otras opiniones actuales y autorizadas en el tema que nos ocupa, son las de la Doctora en Ciencias Biológicas, María Iraburu y Doctora Natalia López Moratalla <sup>59</sup> Catedráticas de Bioquímica y Biología Molecular de la Universidad de Navarra, coautoras del libro “Los quince primeros días de Una vida Humana”, quienes afirman: “los hechos biológicos son claros y precisos. El rigor científico elimina interpretaciones ideologizadas, interesadas o partidistas. Uno puede opinar que una vida humana incipiente tiene sólo un valor ponderable respecto a otros posibles bienes y tendrá que encontrar razones que justifiquen esa jerarquía de valores y derechos. Pero no se puede por ejemplo, confundir un embrión con un puñado de células”.

Pasando a otro punto que nos llevan a la reflexión y constituye una llamada de atención para las suscritas Legisladoras y Legisladores inicialistas, y que no debe ser visto como algo ordinario o común, son las cifras que publica el Grupo de Información en Reproducción Elegida por sus siglas: GIRE60 (2015), actualmente estamos hablando de 160,170 abortos de seres humanos quienes han sido privados de la vida en el Distrito Federal, desde el 24 de abril del 2007, hasta Mayo 31 del 2016, sin ni siquiera haber tenido la oportunidad de que alguien les brindara defensa alguna, violentándose con ello su dignidad y su derecho a vivir.

Debe quedar claro que esta propuesta no atenta en contra del derecho que tienen las personas (hombres y mujeres) a planificar el número de hijos y espaciamiento de los mismos de “manera responsable”, pues es claro que el legislativo respeta las acciones previas a la concepción o fecundación. Sin embargo, la propuesta que presentamos pretende

establecer el respeto y la protección del derecho a la vida una vez que esta se ha presentado mediante el hecho biológico denominado concepción.

Ahora bien, algunos antecedentes que le dan sustento a la presente en el sentido de que nadie podrá ser privado de la vida, lo encontramos en la siguiente Tesis de Jurisprudencia P.J. 13/2002, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, febrero de 2002, página 589, la cual señala lo siguiente:

#### Derecho a la vida. Su protección constitucional

Del análisis integral de lo dispuesto en los artículos 1, 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que al establecer respectivamente, el principio de igualdad en todos los individuos que se encuentren en territorio nacional, por el que se les otorga el goce de los derechos que la propia Constitución consagra, prohibiendo la esclavitud y todo tipo de discriminación; que nadie podrá ser privado, entre otros derechos, de la vida, sin cumplir con la garantía de audiencia, esto es, mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento; y que la pena de muerte sólo podrá imponerse contra los sujetos que la propia norma constitucional señala, protege la vida de todos los individuos, pues lo contempla como un derecho fundamental, sin el cual no cabe la existencia ni disfrute de los demás derechos.

Debemos señalar que el 9 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reformaron los artículos 14, segundo párrafo y 22 primer párrafo, y se derogó el cuarto párrafo del artículo 22, de la Constitución Política, en consecuencia el artículo 14 en cuestión, ya no refiere expresamente la prohibición relativa a que nadie podrá ser privado de la vida. Sin embargo, la reforma en comento para fines del presente proyecto que sometemos a ésta Soberanía, deja en claro que en nuestro país está prohibida la pena de muerte y de que no hay forma en que se permita disponer de la vida humana; pues sin ese derecho, no cabe la existencia y disfrute de los demás derechos.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que está prohibida la pena de muerte, mutilación, infamia etc., en el artículo 22 y de igual manera existe restricciones o suspensión de derechos humanos en ciertos casos tal como lo precisa el artículo 29, párrafo segundo de la Norma Suprema, en el que expresamente refiere lo prohibición de restringirse el ejercicio de los derechos "...a la vida...", aunque previenen situaciones jurídicas concretas que pudieran servir de sustento para pretender negarle el derecho al no nacido, dichas disposiciones constitucionales también dejan en claro, que no hay forma en que se permita de disponer de la vida humana, la integridad personal y la familia; que vinculado a los artículos como ya hemos dejado expresado con anterioridad en el artículo 123 fracción V, y vale la repetición de que en dicha Carta Magna, se prevén medidas para el buen desarrollo de la gestación (del concebido) en la mujer, tales como la no realización de trabajos que exijan un esfuerzo considerable (por la posibilidad de producir efectos nocivos en la salud de la mujer en cinta y el producto en su vientre materno); y en su artículo 22 del Código Civil Federal del Libro Primero, De las Personas, Título Primero, De las Personas Físicas, al precisar: (...pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la

protección de la Ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.), respectivamente. Por lo que no debe quedar duda de la importancia que reviste el dejar en claro expresamente y de una vez por todas, que en nuestra Constitución Política Federal, no debe quedar duda de la protección del derecho a la vida desde la concepción hasta la muerte natural y no inducida.

En el mismo orden de ideas, la propia Constitución implícitamente reconoce que el derecho a la vida del producto de la concepción, es decir, un ser humano a partir de que se presenta la unión de las células germinales, se encuentra protegido por la Carta Magna, los Tratados Internacionales y las Leyes Federales y Locales.

Otro antecedente lo encontramos en la siguiente:

Tesis de Jurisprudencia P.J. 14/2002, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, del mes de febrero de 2002, página 588; señala lo siguiente:

Derecho a la vida del producto de la concepción. Su protección deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los tratados internacionales y de las leyes federales y locales. Si se toma en consideración por un lado, que la finalidad de los artículos 4o, y 123, apartado A, fracciones V y XV, y apartado B, fracción XI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la exposición de motivos y los dictámenes de las comisiones del Congreso de la Unión que dieron origen a sus reformas y adiciones de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, y treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, respectivamente, es la procuración de la salud y el bienestar de los seres humanos, así como la protección de los derechos de la mujer en el trabajo, en relación con la maternidad, y, por ende, la tutela del producto de la concepción, en tanto que éste es una manifestación de aquélla, independientemente del proceso biológico en el que se encuentre y, por otro, que del examen de lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de mil novecientos noventa y uno y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, aprobados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el diecinueve de junio de mil novecientos noventa y el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta, respectivamente, cuya aplicación es obligatoria conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la propia Norma Fundamental, se desprende que establecen, el primero, la protección de la vida del niño tanto antes como después del nacimiento y, el segundo, la protección del derecho a la vida como un derecho inherente a la persona humana, así como que del estudio de los Códigos Penal Federal y Penal para el Distrito Federal, se advierte que prevén la protección del bien jurídico de la vida humana en el plano de su gestación fisiológica, al considerar al no nacido como alguien con vida y sancionar a quien le cause la muerte, así como que el producto de la concepción se encuentra protegido desde ese momento y puede ser designado como heredero y donatario, se concluye que la protección del derecho a la vida del producto de la concepción, deriva tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de los Tratados Internacionales y las leyes federales y locales.

De lo anterior se advierte con toda precisión, que cualquier individuo, partiendo de la concepción tiene derecho a la vida por desprenderse de ello de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual fue avalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este orden de ideas, en el campo del derecho Internacional Público, tenemos que en diversos documentos se reconoce a la vida de todo ser humano.

#### Derecho internacional y la protección a la vida desde la concepción

La protección del derecho a la vida ha sido un tema reiterado en el ámbito internacional, reconociéndose con ello su carácter de derecho primario e inherente (esto es, que por su naturaleza está de tal manera unido a algo que no se puede separar de ello, de acuerdo a la real Academia Española), toda vez que sin él no pudiesen generarse los demás derechos del ser humano; y el Estado mexicano, al haber signado y adoptado desde la centuria pasada los instrumentos internacionales que a continuación se detallan, se encuentra vinculado jurídicamente a garantizar su protección y por tanto a incorporar expresamente en su Carta Magna la declaratoria correspondiente, como en la presente iniciativa se propone.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos , adoptada por Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas No. 217 A (III), cuya fecha de adopción es del 10 de diciembre de 1948, en su artículo 3° establece lo siguiente:

Artículo 3°. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre , aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de Bogotá, Colombia, adoptada el 2 de mayo de 1948, en su artículo 1° establece que:

Artículo 1°. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la integridad de su persona.

Asimismo este documento, en su artículo 2° señala que:

Artículo 2°. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

La Declaración, es contundente al establecer que todo ser humano, tiene derecho a la vida, sin hacer distinción entre nacido y no nacido, y siendo que se es humano a partir de que el individuo es concebido, como se estableció en apartados previos de este documento, es desde ese momento que tiene derecho a la vida, de lo contrario, se estaría haciendo una distinción injustificada contraria al último precepto citado, y una restricción indebida al disfrute de este derecho fundamental.

La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, adoptada en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 9 de diciembre de 1948, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1952, a través de sus artículos 1 y 2, señalan lo siguiente:

Artículo 1. Las Partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar.

Artículo 2. En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de los miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

Los Estados Partes de la Convención en cita, han asumido un compromiso para prevenir y sancionar el delito de genocidio, entendiéndose por este entre otros casos la “matanza de miembros de un grupo nacional, étnico, racial o religioso, así como las medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo.

De esta forma, queda de manifiesto el mensaje de la comunidad internacional por evitar y, en su caso, sancionar la privación de la vida de seres humanos, incluyendo los no nacidos, por cuestiones propias a su identidad, a su dignidad como seres.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 16 de diciembre de 1966, al cual se adhirió México el 24 de marzo de 1981; el 20 de mayo de 1981 fue publicado el decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación, señala:

Artículo 6°. 1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida comúnmente como “PACTO DE SAN JOSE DE COSTA RICA”; adoptada el 22 de noviembre de 1969; aprobada por el senado mexicano, el 18 de noviembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de enero de 1981; cuya fecha de publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 1981, determina lo siguiente:

Artículo 4°. Derecho a la vida.

1. Toda persona tiene derecho a que se le respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción . Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente (...)



Por otra parte en cuanto a la protección del derecho a la vida del niño, desde el momento de su concepción, se encuentra prevista en los instrumentos especializados en la niñez, como se observa en la Convención sobre los Derechos del Niño , adoptada en la ciudad de Nueva York el 20 de noviembre de 1989, suscrita por México el 26 de enero de 1990, aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día 19 de junio de 1990, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de julio del mismo año y publicada finalmente el 25 de enero de 1991 en su preámbulo, noveno párrafo, se señala lo siguiente:

Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.

Con relación al preámbulo en cita, el Ministro Salvador Aguirre Anguiano durante su intervención en la sesión ordinaria del día 28 de agosto del 2008, relativa a las acciones de inconstitucionalidad números 146/2007 y su acumulada 147/2007, expuso en relación a la afirmación de que el concebido no tiene la calidad de niño, lo siguiente:

Sobre el particular, insisto en que el artículo primero de la Convención sobre los Derechos del Niño debe interpretarse en conjunción con el párrafo noveno de su preámbulo, el cual forma parte del texto de este instrumento en términos del artículo 31 de la Convención de Viena y que establece que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”. Además, dicho párrafo noveno fue consecuencia de la propuesta de Senegal y Malta para que en la definición del “niño” del artículo 1º, se incluyera expresamente al concebido, razón por la cual ha de entenderse que la protección que brinda esa Convención, es a partir de la concepción.

Por otra parte, la Declaración de los Derechos del Niño , adoptada en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 1386 (XIV), de fecha 20 de noviembre de 1959, en sus principios 1 y 4, se señala lo siguiente:

Principio 1 . El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

Principio 4. El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social, Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados

En Derecho Comparado, existen múltiples casos de consagración constitucional del derecho a la vida como un derecho fundamental, inviolable e inherente a la persona humana, como son los países siguientes: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República

Dominicana, Uruguay y Venezuela, por lo que podemos señalar que la tendencia a dar la relevancia al derecho a la vida este reconocimiento constitucional, constituye una importante tendencia internacional.

Conviene citar particularmente, en vía de ejemplo, los países que han incluido expresamente la protección desde el momento de la concepción, los siguientes.

En la Constitución Política de la República de Chile , artículo 19, se señala:

Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

1. El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. La ley protege la vida del que está por nacer. (...)

En la Constitución Política de la República de Guatemala , artículo 3, se establece lo siguiente:

Artículo 3. Derecho a la vida. El Estado garantiza y protege la vida humana desde la concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.

En la Constitución Política de la República de Paraguay , artículo 4°, se señala:

Artículo 4. Del derecho a la vida. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se garantiza su protección, en general, desde la concepción.

Derivado del análisis anterior, obtenemos que el derecho a la vida tiene connotaciones tan elevadas que está considerado como un derecho universal, por lo que no existe duda alguna sobre la necesidad de su inclusión en el máximo ordenamiento de nuestra Nación, como lo es la Constitución Política.

Nadie puede discutir que no hay derechos sin sujeto; precisamente, el sujeto y el objeto son los términos de un tipo de relación jurídica. En la protección al derecho a la vida en general, se debe establecer quién es el sujeto protegido y aquí se enlaza, perfectamente, lo preceptuado por el numeral 1° del artículo 4° del Pacto de San José, en cuanto a que toda persona tiene derecho a que se respete su vida desde que es concebido, que es lo mismo que decir, todo hombre o toda mujer, o todo ser humano o todo individuo de la especie humana o todo sujeto de derecho tiene derecho a que se respete su vida. En este sentido estamos hablando de una protección integral de la vida. Ahora bien, establecer que tal protección inicia hasta el nacimiento, además de ser una restricción carente de sustento jurídico en los instrumentos internacionales como ya se analizó y una exclusión discriminatoria injustificada hacia el ser por nacer, sería un absurdo, porque para que un ser humano nazca, necesariamente es por el resultado de un proceso que inicia con la fecundación seguido de un desarrollo embrionario, el cual debe ser objeto de protección jurídica.

Por lo anterior, los gobiernos de todos los países, y en este caso, de México, no sólo deben proporcionar la protección a todos sus ciudadanos, sino también, promover la defensa de

todos y cada uno de los derechos humanos, siendo la base de todos ellos, la vida; ya que sin este derecho, no habría gobernados ni gobernantes.

A mayor abundamiento y a efecto de evidenciar el interés de los Estados de la República Mexicana en tutelar la vida desde la concepción hasta la muerte natural expresamos que hasta la presente fecha son Diez y Nueve Entidades Federativas que la sustentan en sus Constituciones Locales, siendo algunas las siguientes:

1. Estado de Baja California. Reforma del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Baja California (23 octubre 2008. Vigente / Publicada el 26 de diciembre de 2008) Art. 7. El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución; de igual manera esta norma fundamental tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida.

2. Estado de Morelos. Reforma del artículo 2º de la Constitución Política del Estado de Morelos; II. Reforma del Código Penal; III. Reforma del Código Civil; IV. Reforma del Código Familiar; y V. Reforma de la Ley de Salud estatal. (11 noviembre 2008, Vigente / Publicada el 11 de diciembre de 2008) Art. 2. En el Estado de Morelos se reconoce que todo ser humano tiene derecho a la protección jurídica de su vida, desde el momento mismo de la concepción, y asegura a todos sus habitantes, el goce de las garantías individuales y sociales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución y, acorde con su tradición libertaria, declara de interés público la aplicación de los artículos 27 y 123 de la Constitución Fundamental de la República y su legislación derivada.

3. Estado de Puebla (12 marzo 2009). Reforma del artículo 26 de la Constitución Política del Estado de Puebla. Vigente / Publicada el 3 de junio de 2009. Art. 26. El Estado reconoce a la Familia como una institución fundamental que constituye una unidad política y social que promueve la enseñanza y transmisión de los valores culturales, éticos y sociales necesarios para el desarrollo de las personas que la conforman. Se establece en el Estado la institución del patrimonio de familia o familiar. Las leyes determinaran los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales, y podrán ser transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios. Los Poderes Públicos garantizarán el desarrollo integral de la Familia, con sus derechos y obligaciones; atendiendo los contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados, Convenciones y demás Instrumentos Internacionales ratificados por el Estado mexicano y los ordenamientos secundarios; al tenor de los siguientes principios: I. Su forma de organización; II. Las relaciones entre los integrantes de la Familia deben ser con base a la equidad, la igualdad de derechos y deberes, la solidaridad y el respeto recíproco; III. Toda persona tiene derecho a planear y decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos; IV. La vida humana debe ser protegida desde el momento de la concepción hasta su muerte natural, salvo los casos

previstos en las Leyes; V. La obligación de los miembros de la familia a contribuir cada uno por su parte a sus fines y a ayudarse mutuamente; VI. Todas las hijas y los hijos son iguales ante la ley; VII. La madre, el padre o el tutor tienen el deber de formar, educar, mantener y asistir a sus hijas o hijos, y éstas o éstos tienen el deber de asistirlos cuando aquélla o aquél no puedan hacerlo por sí misma o por sí mismo; VIII. El valor de la unidad familiar, debe tenerse en consideración en la legislación y política penales, de modo que el detenido permanezca en contacto con su familia; IX. El trabajo de la madre y del padre en casa, debe ser reconocido y respetado por su valor para la familia y la sociedad; X. La familia tiene derecho a ser protegida adecuadamente, en particular respecto a sus integrantes menores de edad, personas con discapacidad y adultos mayores; XI. Los integrantes de la familia tienen derecho a que los demás miembros les respeten su integridad física y psíquica, con objeto de contribuir a su sano desarrollo para su plena incorporación y participación en la sociedad; y XII. Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar.

4. Estado de Jalisco (26 marzo de 2009. Vigente / Publicada el 2 de julio de 2009). Reforma de los artículos 4º y 15 de su Constitución Política Art. 4. La Constitución tutela y garantiza el derecho subjetivo público del individuo a la vida, desde la concepción hasta la muerte natural de las personas que se encuentran en territorio del estado de Jalisco, y los demás que enuncia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se entiende por concepción humana la fecundación del óvulo femenino por el espermatozoides masculino en el vientre materno, dando origen a un nuevo ser humano en la secuencia natural de gestación. Art.15 . Las autoridades estatales y municipales colaborarán con la familia para su fortalecimiento, adoptarán y promoverán medidas que protejan, tutelen y garanticen el derecho de todo individuo a la vida desde el momento de la concepción hasta la muerte natural.

5. Estado de Oaxaca. Reforma al párrafo sexto del artículo 12 de su Constitución Local 89 septiembre 2009. Art. 12. (...) Todo ser humano desde el momento de la fecundación entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales hasta su muerte natural. Los habitantes del Estado tienen todas las garantías y libertades consagradas en esta Constitución, sin distinción alguna de su origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública, condición o actividad social.

6. Estado de Veracruz. Reforma el artículo 4 de su Constitución, Aprobado por el pleno del Congreso en noviembre de 2009. El nuevo artículo 4 de la Constitución aprobado establece: “El Estado garantizará el derecho a la vida desde el momento de la concepción hasta la muerte natural, como valor primordial que sustenta el ejercicio de los demás derechos del individuo. La ley Determinará los casos de excepción”.

7. Estado de Chiapas. El Congreso local aprobó el 18 de diciembre de 2009 las reformas a la Constitución estatal y a los códigos Penal y Civil para que se reconozca, proteja y garantice la vida desde la fecundación, como ocurría ya en 17 estados del país. Las modificaciones sustituyen la pena de cárcel por atención médica integral en libertad para las mujeres que cometan el delito de aborto.

8. Estado de Veracruz. El Congreso de Veracruz aprobó el jueves 21 de enero de 2016 , una reforma al artículo 4 de la Constitución estatal, con lo cual quedó protegido el derecho a la vida del ser humano “desde el momento de la gestación hasta su muerte natural”, cancelando por esta vía la posibilidad de que en esta entidad se practique la interrupción legal del embarazo.

Todas esas decisiones tomadas por la mayoría de los Estados, sigue en ascenso, pues tenemos conocimiento que específicamente en el Estado de Coahuila, actualmente están trabajando en la elaboración de un proyecto de reforma de su Constitución Local, en el que de igual manera como las demás Entidades Federativas señaladas, inciden en que el derecho a la Vida, es una condición del ser humano inherente a su naturaleza, la cual, es parte primaria y esencia del principio mismo de la existencia tanto de la vida de las mujeres de la de los hombres, que debe ser tutelada desde la concepción hasta la muerte natural.

Por ello, como representantes populares de las y los ciudadanos mexicanos y retomando las palabras del Dr. Carlos Fernández del Castillo Sánchez, coincidimos en que:

“Los derechos humanos fundamentales del ser humano residen en el mismo ser humano, no en los que se aprueban o desaprueban por una votación.

“Los valores fundamentales no pueden someterse a un proceso democrático”.

“Todos los niños concebidos tienen un valor inmenso, absoluto. No hay niños concebidos de segunda clase que ya están en el útero materno y deban ser sacrificados porque no son deseados. La destrucción de los embriones es una verdadera falta de respeto a la dignidad humana”.

Por lo anterior, privilegiemos el interés superior del niño, brindémosle la tutela jurídica a esas y esos inocentes concebidos y no nacidos que no tienen voz, y que el único infortunio de ellas y de ellos, fue el haber venido a un mundo en el que cierto conglomerado humano los califica como no deseados; y en una época en que el valor por la vida está siendo amenazada por el menosprecio, la indiferencia y la indolencia al pretender justificar bajo eufemismos, un genocidio que bajo ningún motivo puede encontrar justificación en una sociedad que presuma de ser civilizada.

#### Notas

1 O’callaghan, Xavier. (2001). Compendio de Derecho Civil. Tomo 4: Derecho de Familia. En: <http://vlex.com/vid/215562>

2 Moro Almaraz, Ma. Jesús y Sánchez Cid, Ignacio, Lecciones de derecho de familia, Ed Colex, Madrid, 2005.

3 Borda, Guillermo, Tratado de derecho civil. Familia, Abeledo Perrot, 1984, Buenos Aires, t.I. p. 47.

- 4 Abaladejo García, M: DERECHO CIVIL I, vol 1º, Barcelona, Bosch, 2002
- 5 <http://dle.rae.es/?id=OdQHkYU>
- 6 [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)
- 7 Ídem, pág. 12
- 8 Echr, Marckx v. Bélgica, Judgment of June 13, 1979, Series A no. 31
- 9 Echr, Rees v. the United Kingdom, Judgment of October 17, 1986, Series A no. 106.
- 10 Echr, Cossey v. the United Kingdom, Judgment of September 27, 1990, Series A no. 184
- 11 Echr, Sheffield and Horsham v. The United Kingdom, 1998-V, no. 84.
- 12 ECHR, Fretté v. France, Judgment of February 26, 2002, Reports 2002-I
- 13 [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)
- 14 Ídem
- 15 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_250716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_250716.pdf)
- 16 <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- 17 [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_De\\_rechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_De_rechos_Humanos.htm)
- 18 <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- 19 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- 20 WARDLE, Lynn D., “The Attack on Marriage As the Union of a Man and a Woman”, 83 N. Dak. L. Rev. 1365-1391 (2007)
- 21 Diagnóstico de la Familia Mexicana, Sistema Nacional DIF, 2005.
- 22 Giddens Anthony (1995). La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración . Buenos Aires: Amorrortu editores.
- 23 Lévi-Strauss 1988: 12 en Burguière, André; Klapisch-Zuber, Christiane; Segalen, Martine; Zonabend, Françoise en Historia de la Familia Volumen I y II Alianza Editorial, S.A. Madrid, España Madrid, España

- 24 Diagnóstico de la Familia Mexicana, Sistema Nacional DIF, 2005.
- 25 LéviStrauss 1988: 13 en Burguière, André; Klapisch-Zuber, Christiane; Segalen, Martine; Zonabend, Françoise en Historia de la Familia Volumen I y II Alianza Editorial, S.A. Madrid, España Madrid, España
- 26 <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- 27 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- 28 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- 29 [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_De\\_rechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_De_rechos_Humanos.htm)
- 30 García Máynez, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, editorial Porrúa, México, 61a. Edición.
- 31 Villoro Toranzo, Miguel, Deontología jurídica, Textos Universitarios, Departamento de Derecho, Universidad Iberoamericana, México, 1987, p. 158.
- 32 Aspe Hinojosa, Roberto, los fines del derecho Porrúa , México, 2009, pp. 5-6.
- 33 [http://bibliotecaculturajuridica.com/biblioteca/arxiu/PDF/REDI\\_VOL\\_LXI\\_V\\_2\\_2012/02\\_MANZANO\\_digital.pdf](http://bibliotecaculturajuridica.com/biblioteca/arxiu/PDF/REDI_VOL_LXI_V_2_2012/02_MANZANO_digital.pdf)
- 34 Trueba Olivares, Eugenio, “El aborto”, Editorial JUS. p. 15.
- 35 Preciado Hernández, Rafael (2014), Lecciones de Filosofía de Derecho, Editorial Porrúa. P. 5.
- 36 Adame Goddard, Jorge (2011), Análisis del proyecto de sentencia contra la vida de los no nacidos, Selected Works, Recuperado el 28 de febrero de 2014, de: [http://works.bepress.com/jorge\\_adame\\_goddard/187](http://works.bepress.com/jorge_adame_goddard/187)
- 37 Adame Goddard, Jorge (2011), La supuesta inconstitucionalidad de la protección de la vida del no nacido, Recuperado el 28 de febrero de 2015, de: [http://works.bepress.com/jorge\\_adame\\_goddard/subject\\_areas.html](http://works.bepress.com/jorge_adame_goddard/subject_areas.html)
- 38 Adame Goddard, Jorge (2007), La Reforma en el Código Penal para el Distrito Federal, Recuperado el 28 de febrero de 2015, de: [http://works.bepress.com/jorge\\_adame\\_goddard/9/](http://works.bepress.com/jorge_adame_goddard/9/)
- 39 García Máynez, Eduardo (2011), Introducción al Estudio del derecho, 63 reimpresión, Editorial Porrúa, p.278

40 Diagnóstico de la Familia Mexicana, Sistema Nacional DIF, 2005.

41 Frédéric Edel Research Fellow, National School of Administration Teaching Fellow in public law, University of Strasbourg, Case Law of the European Court of Human Rights relating to discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, Council of Europe, March 2015 Printed at the Council of Europe.

42 Finnis, J (2014), citado por R. Dworkin (comp), Filosofía del derecho, Editorial Fondo de la Cultura Económica, Segunda

edición, pp. 313-316.

43 Véase Grisez, op. Cit, cap. 1 y pp. 273-287m así como los escritos allí citados.

44 Illanes, Sebastián (2014), Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes, “El embrión como paciente”, recuperado el 28 de febrero de 2015, de: <http://www.uandes.cl/noticias/el-embrión-humano-es-capaz-de-comunicarse-con-su-madre.html>

45 Adame Goddard, Jorge (2008), La Vida ante la Corte, Inconstitucionalidad del aborto, Editorial ENLACE, p. 88.

46 Fernández del Castillo Sánchez, Carlos, La Vida ante la Corte, Inconstitucionalidad del aborto, p.242-245

47 Barbato, Walter R., “Tratado de Anticoncepción”, primera edición, Editorial Corpus, Argentina 2005. p. 77.

48 ¿Qué es el embrión humano? “Biblioteca del Instituto de Ciencias Jurídicas de la Familia, España. p. 35.

49 Ídem p. 35

50 Carrera, José María y otro, “Medicina del Embrión”, Editorial Masson, Barcelona México 1997.p.

51 Carlson, Bruce M. “Embriología Humana y Biología del Desarrollo”, Madrid. p.34

52 Moore, Keith L, “Embriología Clínica”, Editorial Interamericana McGraw-Hill, México 1995. p. 1

53 Idem p. 15

54 Traslosheros, Jorge E., “El Debate por la Vida”, Editorial Porrúa, México 2008. p. 54.

55 Idem p.p. 54 y 55.



56 Aguinaco Alemán, Vicente, “La Suprema Corte de Justicia y el derecho a la Vida: Sentencia sobre el Aborto, México 2002, p. 210.

57 Ídem, p.210.

58 Información consultada el día 12 de enero de 2015, en el sitio web:

<http://www.princeton.edu/prolife/articles/embryoquotes2.html>.

59 López Moratalla, Natalia e Iraburu Elizalde, María J (2014), Los quince primeros días de la vida humana, Información consultada el 14 de enero de 2015, en el sitio web: <http://www.fluvium.org/textos/vidahumana/vid76.htm>

60 Grupo de Información en Reproducción Elegida GIRE (2015), recuperado el 28 de febrero de 2015, de:

<https://www.gire.org.mx/nuestros-temas/aborto/cifras>

Ciudad de México, 6 de septiembre de 2016.

Diputados: Hugo Éric Flores Cervantes, Pedro Garza Treviño, Alejandro González Murillo, José Alfredo Ferreiro Velazco, Claudia Sánchez Juárez, Pedro Garza Treviño, Juan Carlos Ruiz García, José Adrián González Navarro, María Antonia Cárdenas Mariscal, David Jiménez Rumbo, Daniel Torres Cantú, Jorge Ramos Hernández, Norma Edith Martínez Guzmán, Silvia Rivera Carbajal, Beatriz Vélez Núñez, Julieta Fernández Márquez, Montserrat Alicia Arcos Velázquez Sara Paola Galico Félix Díaz, Baltazar Martínez Montemayor, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Guadalupe González Suástegui, Gonzalo Guízar Valladares, Abdies Pineda Morín, Cynthia Gissel García Soberanes, María Verónica Muñoz Parra, Claudia Villanueva Huerta, Apolinar Casillas Gutiérrez, José Máximo García López, Ulises Ramírez Núñez, Brenda Velázquez Valdez, Jacqueline Nava Mouett, Nelly del Carmen Márquez Zapata, Leonel Gerardo Cordero Lerma, Ingrid Krasopani Schemelensky Castro, Gina Andrea Cruz Blackledge, Luis Agustín Rodríguez Torres, Emma Margarita Alemán Olvera, Adriana Elizarraraz Sandoval, Alejandra Gutiérrez Campos, María Verónica Agundis Estrada, José Luis Toledo Medina, Arlet Mólgora Glover, Sasil Dora Luz de León Villard, Diego Valente Valera Fuentes, Melissa Torres Sandoval, Gerardo Federico Salas Díaz, Armando Alejandro Rivera Castillejos, Juan Corral Mier (rúbricas).

**Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Candelaria Ochoa Ávalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

Quien suscribe, María Candelaria Ochoa Ávalos, diputada de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir el respeto al medio ambiente y la igualdad de género, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El artículo 3o. constitucional consagra el derecho a la educación en nuestro país. La historia de este artículo muestra que ya, desde la constitución de 1857, se reconoce la educación como uno de los “derechos del hombre” que se ejerce en libertad.

Esta visión liberal de la educación se mantuvo hasta el proyecto constitucional de 1917, en el cual se reconoce a la educación como un derecho con características particulares: libre, laica y gratuita, reconociendo a sí mismo el carácter del estado como garante de la educación y su contenido.

A partir de lo establecido en el cuerpo constitucional del 17 se han realizado diversas reformas al artículo 3o. que han avanzado hacia la construcción de un derecho amplio y universal, reafirmando al estado como el garante del mismo y dejando abonado el camino para la formulación de los contenidos educativos en elementos objetivos del desarrollo de la ciencia, la historia y el avance de los derechos humanos.

La reforma realizada en 1934 planteó como núcleo central orientador a la educación socialista, entendiéndola como el derecho social que debe llegar a toda la población, en particular a los obreros y campesinos analfabetas y sus hijos –que eran la gran masa de pueblo. La educación socialista se entendió como aquella basada en el estudio sistemático y científico de la vida social, coherente con los elementos del saber y con una interpretación del universo derivada de ellos, es decir, basada en el desarrollo de la ciencia y los conocimientos derivados de ella, que libre a las personas de prejuicios y dogmas religiosos.

Entender el contexto histórico de esta reforma es importante para comprender la radicalidad de la misma. El país venía consolidando las instituciones nacidas de la revolución social; y también venía de un conflicto armado contra los grupos cristeros, que a través de las armas buscaron imponer a la iglesia como actor político e ideológico –que entre otros elementos, controlaría la educación. De tal suerte, el término socialista adquiere una posición política

ante estos elementos, reivindicando el carácter social de la revolución y marcando una separación tajante con el clero y su participación en la vida política nacional.

Sin embargo, más allá del carácter político que contenía, esta reforma permitió un avance trascendental en torno a los valores y principios que deben regir la educación de nuestro país; es decir, los valores de la justicia social y el desarrollo científico de la nación.

Por su lado, la reforma realizada en 1945 reestructuró los valores y principios que dirigirían la educación del país, eliminando el socialismo como la doctrina social que regía la educación del país, pero, de acuerdo al dictamen con que se presentó la reforma:

“Se trató esencialmente de consignar en el texto del artículo 3o. vigente un propósito de justicia social, por más que este anhelo, como aspiración de nuestro pueblo y de la humanidad entera, en su afán de mejoramiento, e independientemente de las doctrinas que lo preconizan, es algo permanente y pudiéramos decir indestructible, por lo que queda contenido en la reforma que estudiamos, si bien en términos distintos, no por eso menos precisos y que no varía sustancialmente el concepto, cuando se expresa que el criterio que orientará la educación, basada en el progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; y además contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de masa, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos ”<sup>1</sup>

Así, con esta modificación al artículo 3o. constitucional, la educación del país pasa a ser universal y neutral en términos ideológicos en cuanto a su alcance y contenido, pero reafirmando el carácter científico en su construcción de contenidos.

Estas son quizás las principales reformas directas al artículo tercero que han formado el núcleo central de valores y principios que la educación en nuestro país debe tener. Sin embargo, hay otra reforma trascendental para la vida nacional que impactó dicho núcleo central de valores y principios: la reforma constitucional en materia de derechos humanos que se materializó en 2011.

En el artículo tercero sólo se integró el respeto a los derechos humanos como uno de los elementos que fomentará la educación de nuestro país, pero esta pequeña adición marca un cambio de rumbo, pues por un lado integra un cuerpo doctrinario que reconoce nuevos valores en la democracia, acordes al avance social y al contexto histórico actual, y por otro lado, deja patente la obligación del Estado mexicano para garantizar el respeto a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que ha suscrito nuestro país.

El reconocimiento constitucional de los derechos humanos marcó un parteaguas en la legislación de nuestro país, pues avanzó hacia una protección más amplia de los ciudadanos

y sus derechos, protegiéndolos de los excesos del estado y de otras instituciones sociales, permitiendo el desarrollo individual y colectivo en libertad y justicia.

La adición de los derechos humanos como parte de los valores que deben regir la educación de nuestro país ha dado pie al reconocimiento de nuevos valores propios de la época actual que han nacido del avance democrático internacional y de la necesidad de proteger a los ciudadanos de las nuevas amenazas sociales que ahora enfrentamos.

En este sentido, la propuesta que hago consiste en incluir el respeto al medio ambiente y a la igualdad de género al párrafo segundo del artículo tercero constitucional como parte de los valores que deben regir la educación de nuestro país.

Incluir el respeto al medio ambiente es una necesidad fundamental para garantizar el bienestar de los ciudadanos, tanto en el presente como en el futuro. Los problemas de contaminación ambiental, de calentamiento global, de sobreexplotación y agotamiento de recursos naturales, la pérdida de especies de fauna y flora, y la reducción creciente de bancos acuíferos para consumo humano son grandes problemas que amenazan el desarrollo armónico de los pueblos e inclusive han empezado a verse como amenazas a la propia sobrevivencia de la especie humana.

Por ello, crear cambios de comportamiento con respecto al medio ambiente, la necesidad de su protección y cambios de consumo que no generen más presiones sobre la capacidad de carga de la naturaleza, es una tarea urgente y que debe iniciarse desde las primeras etapas de formación de las personas. Debe iniciarse con las niñas y los niños desde la escuela.

Aunado a ello, incluir la igualdad de género equivale a saldar una deuda histórica que aún tenemos pendiente como nación. A pesar de que se ha avanzado en legislación y en políticas públicas hacia la igualdad de género, lo cierto es que aun permean patrones de comportamiento, actitudes y acciones machistas que atentan contra la igualdad y la dignidad de las personas.

Es imposible no reconocer que la sociedad está cambiando y evolucionando en temas relacionados con el género. El proyecto de igualdad entre hombres y mujeres es una empresa que actualmente sigue vigente y cuya labor debe iniciar en los primeros años de vida; asimismo, las personas LGBTTTI, a quienes históricamente se les han negado derechos tanto humanos como civiles, comprenden una parte esencial de la sociedad y es imperante inculcar tanto el reconocimiento como la tolerancia hacia todas las personas desde la etapa escolar.

Poder lograrlo es una tarea ardua de concienciación y de inclusión, fomentada en todas las edades de nuestra vida, pero es esencial inculcarlo en las niñas y a través de la escuela, pues es ahí donde se puede romper el círculo perverso de ignorancia-dogmatismo-discriminación.

Incluir la igualdad de género como valor en la educación es incluir una visión que pugna por la igualdad de las personas, pero que reconoce la existencia de desigualdades sociales y culturales que no permiten el libre y pleno desarrollo de las personas; que están basadas en desequilibrios de poder económico, político y social, y que deben eliminarse para avanzar a una sociedad con justicia social.

Esto no significa cambiar los valores y principios individuales ni familiares, significa generar en la educación un sentido crítico que permita a los infantes mexicanos tener la visión de un México más justo, incluyente y democrático; valores que nuestra nación, desde la fundación de la carta magna, ha perseguido.

Por lo anterior, presento el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el artículo 3o., párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo 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 respeto al medio ambiente, la igualdad de género y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

...

Transitorios

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

Nota

1 Cámara de Diputados, 1945, Diario de Debates, Legislatura XXXIX - Año III - Período Ordinario - Fecha 19451224 - Número de Diario 27

[http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/39/3er/Ord/1945\\_1224.html](http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/39/3er/Ord/1945_1224.html)

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

Diputada María Candelaria Ochoa Ávalos (rúbrica)

**Que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, del Grupo Parlamentario del PRI**

La suscrita, Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción I del artículo 6, y en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar la paridad de género en la integración de los órganos de representación de los núcleos de población ejidal y comunal, con base en los siguientes

**Antecedentes**

Una de las demandas del movimiento revolucionario de 1910 fue sin duda la propiedad de la tierra, lemas como “Tierra y libertad” de Ricardo Flores Magón y “La tierra es de quien la trabaja” de Emiliano Zapata, se escucharon en aquel pasaje histórico de México, para exigir las demandas de la población campesina, una demanda que alcanzó su consolidación en la Constitución de 1917 que ordenó la restitución y dotación de tierras al sector campesino que por más de 100 años habían sido despojados por los latifundios de la época. Sin embargo, en 1992, con la promulgación, esta repartición llegó a su fin, principalmente en la modalidad de ejidos y comunidades agrarias.

La Ley Agraria de 1992 vigente tuvo una importante reforma en 2012, que decretó dicha ley especialmente en el artículo 1 como ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en la materia, estableciendo además en el artículo 12 como ejidatarios a los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales.

Esta reforma permitía mejorar la condición jurídica de tan importante sector de la población, especialmente de las mujeres rurales, quienes han constituido un pilar fundamental en el proceso de construcción de la nación.

En materia de reconocimiento de los derechos de las mujeres, hoy el Estado mexicano cuenta con avance normativo significativo, mismo que se vieron fortalecidos con la reforma constitucional de 2011, que dio rango constitucional a los derechos humanos, otorgando validez jurídica a los tratados internacionales de que México es parte, que hoy deben motivarnos a continuar impulsando adecuaciones legislativas necesarias para combatir la discriminación y violencia contra la mujer, para potenciar la participación femenina y fomentar la igualdad entre los géneros en todos los niveles educativos y ámbitos laborales, así como para fortalecer la representación de la mujer con igualdad al hombre en todas las áreas de la vida pública y política.

En la actualidad, una grave situación que enfrentan las mujeres rurales y especialmente en los ejidos es la restricción al acceso de los derechos de propiedad y a la representación en

los órganos de sus respectivos núcleos agrarios, es lamentable que en pleno siglo XXI, las mujeres rurales sigan siendo limitadas y condicionadas por las prácticas sociales y roles culturales imperantes tanto en nuestra propia sociedad (familia y comunidades), como por la falta de normas y políticas públicas que no toman en cuenta las relaciones de género.

Hoy, en el país, entre los principales obstáculos que impiden ampliar la participación de las mujeres y el reconocimiento de sus derechos en materia agraria se hallan

- Que son ubicadas como responsables exclusivas del trabajo doméstico, el cual no es contabilizado como trabajo, lo que les genera relaciones de dependencia;
- Que no existe reconocimiento del beneficio económico del trabajo productivo que desempeñan; y
- La situación jurídica a que se encuentran sometidas las colocan en un plano de discriminación, existiendo incoherencia entre su reconocimiento legal y las normas civiles y agrarias en materia de sucesiones. Por ejemplo, la Ley Agraria no establece el acceso a la tierra de forma directa para las mujeres, toda vez que se convierten en ejidatarias sólo cuando heredan la parcela.

El comparativo realizado por el Centro de Estudios de Adelanto de las Mujeres y Equidad de Género Panorama actual de las mujeres en los ejidos establece que al inicio de los años setenta en México existían 31 mil mujeres titulares de la tierra que representaban alrededor de 1 por ciento, mientras que actualmente son 1 millón 165 mil mujeres dueñas de tierras ejidales y comunales, propietarias rurales y posesionarias, quienes representan 18 por ciento de las personas que poseen tierra.

Datos del Inegi publicados en diciembre de 2008 establecen que 54.1 por ciento de la superficie del país, es decir, 105.9 millones de hectáreas es propiedad social. Destacan Oaxaca, Baja California, Morelos y Nayarit con más de 80 por ciento del total de su extensión territorial. El número de ejidos y comunidades agrarias creció 4 por ciento, pues pasó de 30 mil 505 en 2001 a 31 mil 518 en 2007, donde hay 5.7 millones de mexicanos ejidatarios, comuneros o posesionarios. De ellos, 1 millón 165 mil son mujeres.

Datos del Registro Agrario Nacional indican que en 2016 se tienen 164 mil 603 mujeres en el registro, quienes representan aproximadamente 20 por ciento de los derechos inscritos.

Los datos anteriores demuestran que a pesar de la participación activa de la mujer en el campo siguen encontrando múltiples barreras culturales y sexistas que le impiden de gozar de igualdad con el hombre de acceder a la tierra a los créditos y a los servicios de extensión que generalmente dependen de títulos de propiedad de la tierra, pero más aún que le impiden participar como autoridades o como integrantes de los órganos de los ejidos, lo anterior, en razón que de las mujeres con derechos inscritos sólo 4 por ciento tienen la oportunidad de ser representantes en los más de 32 mil núcleos agrarios que hay en México, en los cuales apenas mil 227 realizan una importante labor de representación como comisariadas ejidales.



En el marco del foro Las mujeres y la tenencia de la tierra en México, celebrado en marzo de 2016 en el Senado de la República, se dejó de manifiesto la necesidad de reforzar la legislación en materia agraria para promover un mayor acceso de las mujeres a los cargos de representación ejidal, a los recursos financieros, a programas gubernamentales, al empleo, para trabajar en un censo nacional, pero sobre todo para impulsar integralmente políticas públicas que eliminen las barreras de tanto en la impartición de justicia como en la inclusión social en favor de las mujeres del campo.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria ha considerado la necesidad urgente de eliminar en nuestro país las brechas de género, ya que al lograrlo traería importantes beneficios que según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura sería posible incrementar entre el 20 y 30 por ciento de la producción agrícola y entre 2.4 y 4 por ciento la riqueza de los países.

La Cepal ha señalado que el acceso efectivo de las mujeres a la tierra, es factible lograrse a través de políticas públicas integrales, así como las implicaciones de acciones positivas que fomenten la autonomía de las mujeres en el campo hacia la igualdad.

El pasado 8 de agosto, durante la sesión pública del Sistema Nacional para la igualdad entre la Mujer y el Hombre, el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, afirmó que para tener una mejor nación, es determinante la participación y el involucramiento de las mujeres, misma que es posible lograrse mediante acciones afirmativas que permitan revertir las condiciones históricas de desventaja de las niñas y mujeres de México, quien además reconoció que hay retos en la materia, como el combate de la violencia y de la discriminación de género a consecuencia de los estereotipos que continúan reproduciéndose en las familias, escuelas, trabajo y en los medios de comunicación.

Sin duda, tenemos la responsabilidad de asumir esfuerzos legislativos para impulsar responsablemente más normas a favor de la participación paritaria que realmente permitan lograr la consolidación integral que históricamente están demandando las mujeres, y por supuesto, que a través de una nueva legislación incluyente se impulse y fortalezca su empoderamiento en la sociedad.

Hoy somos testigos que la discriminación, la exclusión y el rechazo factico hacia las mujeres en el empleo, salarios, en los espacios de dediciones y representación, siguen siendo una constante que exige fortalecer el marco constitucional para hacer frente y combatir las brechas de desigualdad, desventajas, violencia, invisibilidad y estereotipos que hoy en día agravan los derechos humanos de las mujeres rurales.

Por ello, esta iniciativa busca reformar el sexto párrafo, fracción VII, del texto vigente del artículo 27 constitucional, en el que se incluya el “principio de paridad de género”; para asegurar desde la ley fundamental un marco de referencia claro y preciso en materia agraria (ejidos), que dé plena armonización al derecho de igualdad consagrado en el artículo 4o. constitucional bajo el sustento de los tratados internacionales suscritos en la materia por el Estado mexicano, una igualdad de derechos, de responsabilidades y de oportunidades tanto de las mujeres, de los hombres, de las niñas y de los niños.



En 2014 tuvimos un logro constitucional sin precedente materia de paridad para garantizar el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular, y por ello, debemos tomar este avance legislativo histórico para también llevar una democratización paritaria a los demás cargos de los diferentes órdenes de la administración pública y por supuesto para promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones de los órganos del ejido.

Compañeras y compañeros legisladores: como representantes de la población mexicana, tenemos el compromiso de seguir uniendo esfuerzos legislativos para fortalecer cada vez más el empoderamiento de nuestras mujeres mexicanas, para que este importante sector también puedan desarrollarse integralmente, ejerciendo con plenitud sus derechos humanos, en igualdad de oportunidades que los varones, en este sentido, es necesario promover de manera expresa desde el texto constitucional la paridad de género en el proceso de integración democrática de los órganos de representación de los ejidos.

Por lo expuesto y fundado presentamos a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el sexto párrafo, fracción VII, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar la paridad de género en la integración de los órganos de representación de los núcleos de población ejidal y comunal

Único. Se reforma el sexto párrafo, fracción VII, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

I. a VI. ...

VII. ...

...

...

...

...

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale, quien garantizará la participación de las mujeres en la integración de los órganos de representación de los núcleos de población ejidal o comunal bajo el principio de paridad de género en los términos de la ley . El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

...

VIII. a XX. ...

...

Transitorio

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

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

Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia (rúbrica)

**Que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Norma Edith Martínez Guzmán y José Alfredo Ferreiro Velazco, del Grupo Parlamentario del PES**

Los suscritos diputados, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo Onceavo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tenor de los siguiente

**Exposición de Motivos**

Los padres somos los principales responsables de la educación de nuestros hijos. Como se sabe, somos seres sociales y dependientes, dependencia que se muestra de modo más patente en los años de la infancia; por ello, pertenece a la niñez, el recibir una educación, crecer en sociedad, adquirir conocimientos.

De ahí que todo hijo tiene derecho a la educación, y a este derecho de los hijos, corresponde el derecho y el deber de los padres a educarlos.

El término educare, significa primordialmente acción y efecto de alimentar o nutrir, alimento que evidentemente, no es sólo material, sino que abarca también el alimento de las facultades morales e intelectuales de los hijos.

Los atentados contra el derecho y el deber de los padres a educar a sus hijos, constituyen en definitiva, un atentado contra el derecho del hijo, derecho que en justicia debe ser reconocido y promovido por la sociedad.

Sin embargo, que el derecho del hijo a ser educado sea más básico, no implica que los padres puedan renunciar a ser educadores, tal vez con el pretexto de que otras personas o instituciones puedan educarlos mejor.

Cualquier otro agente educativo de nuestros hijos, lo será por delegación de los padres y subordinado a ellos.

Esto es así, ya que «Los padres son los primeros y principales educadores de sus propios hijos, y en este campo tienen incluso una competencia fundamental, son educadores por ser padres, aunque Comparten su misión educativa con otras personas e instituciones, como lo es el Estado.

Sin embargo, la participación del estado en la educación de la niñez, tendrá el carácter de auxiliar, apoyando a los padres en una educación integral.

Por ello la escuela ha de ser vista en este contexto, como una institución destinada a colaborar con los padres en su labor educadora.

Es por lo anterior que el Estado debe, por un lado reconocer que Los padres son los primeros y principales educadores de sus propios hijos y por otra parte salvaguardar la libertad de las familias , para que éstas puedan elegir con rectitud la escuela o los centros que juzguen más convenientes para la educación de sus hijos.

Ciertamente, en su papel de tutelar el bien común, el Estado posee derechos y deberes sobre la educación; Pero tal intervención no puede chocar con la legítima pretensión de los padres de educar a sus propios hijos, lo anterior en consonancia con principios que ellos sostienen y viven y que consideran convenientes a sus hijos.

De ahí la importancia que El estado reconozca constitucionalmente, el derecho y deber preferente de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

Lográndose así, el derecho del menor a que no se deforme su personalidad y no se anulen sus aptitudes, evitando se abuse de su docilidad natural para imponerle opiniones o criterios; de esta forma, se muestra que el interés paterno en este campo va más allá de los resultados escolares.

Es por todo lo anterior, que en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el numeral 3 del artículo 26, se señala el derecho de los padres a elegir la educación que prefieren para sus hijos, y es más significativo aún el hecho de que los estados firmantes incluyan este principio entre los básicos que un Estado no puede negar o manipular.

No obstante que nuestro país es firmante de tratados internacionales, en los cuales se reconoce el derecho de los padres a elegir la educación que prefieren para sus hijos, nuestra constitución política no establece de manera literal tal derecho.

Si bien el artículo Primero de nuestra carta magna 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.”

Hoy bajo el embate de fuerzas que intentan vulnerar instituciones básicas de la sociedad, como la institución del matrimonio y la unidad de las familias, se hace necesario proteger estos y otros derechos fundamentales.

Tal como lo han establecido constitucionalmente otros países firmantes de pactos internacionales; cito como ejemplo los casos de Italia, Brasil, Colombia, Chile, Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay, entre otros.

Lo anterior en atención a los siguientes tratados internacionales de los que México forma parte:

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuyo artículo 13, establece lo siguiente:

#### Artículo 13

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

La Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960, que establece en su artículo quinto que:

#### Artículo 5:

1. Los Estados Partes en la presente Convención convienen:

b. En que debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales:

1. De elegir para sus hijos establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínimas que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes, y 2.º de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones; en que, además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones;

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, misma que establece:

#### Artículo 5 – El derecho a ser orientado por tus padres

El estado debe respetar el derecho y la obligación de tus padres de guiarte y aconsejarte en el ejercicio de tus derechos y en el desarrollo de tus capacidades.

#### Artículo 18 –Las obligaciones de tus padres

1. Tus padres deben criarte y garantizarte un desarrollo adecuado.

2. El estado debe ayudar a tus padres en esta tarea, creando instituciones y servicios cuyo trabajo sea cuidar de tu bienestar.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José)

## Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión

4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

La Carta de Derechos del Estudiante de Puerto Rico:

Los padres o encargados tienen una responsabilidad sobre el desarrollo educativo de sus hijos. El 100% de la responsabilidad no puede recaer exclusivamente en el Estado, representado por el Departamento de Educación.

Tomando en cuenta los tratados citados anteriormente, y considerando lo establecido tanto en el artículo primero, como el propio artículo 133 Constitucional, así como las razones expuestas hasta aquí, resulta conveniente y necesario, adicionar los preceptos constitucionales a efecto de proteger los derechos ya aludidos.

Aunado a lo anterior y con la finalidad de tener en cuenta un contexto internacional, en relación al tema, encontramos que en algunos países de Europa y América Latina, se tienen establecidos los mencionados derechos, en sus respectivas constituciones, como ejemplo están:

La Constitución de España, que establece:

### Artículo 27

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

En la constitución de Italia establece que:

Artículo 30: Es deber y derecho de los padres mantener, instruir y educar a los hijos, incluso a los habidos fuera del matrimonio. En los casos de incapacidad de los padres, la ley dispondrá lo necesario para que sea cumplida la misión de los mismos. La ley garantizará a los hijos nacidos fuera del matrimonio plena protección jurídica y social, en la medida compatible con los derechos de los miembros de la familia legítima. La ley dictará las normas y los límites de investigación de la paternidad.

La Carta de los Derechos y Responsabilidades de los Padres en Europa

2. Los padres tienen el derecho del reconocimiento de su primacía como educadores de sus hijos. Los padres tienen el deber de educar a sus hijos de manera responsable y no desatenderlos. Los padres deben trabajar juntos, en las escuelas, con las escuelas, y también a escala europea y en las asociaciones nacionales. Nuestros objetivos consisten en una mutua inspiración y crecimiento orientados hacia la solidaridad europea.

En Brasil, por ejemplo en la Constitución se establece:

Artículo 208 .- El deber del Estado con la educación será efectuado mediante la garantía de:

3º Compete al Poder Público empadronar a los educandos en la enseñanza fundamental, hacerles llamar y velar junto a los padres o responsables, por la frecuencia a la escuela.

Artículo 229 .- Los padres tienen el deber de asistir, criar y educar a los hijos menores, y los hijos mayores tienen el deber de ayudar y amparar a los padres en la vejez, carencia y enfermedad.

En la Constitución de la República de Ecuador se establece:

Artículo 29. El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.

Artículo 83. Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

16. Asistir, alimentar, educar y cuidar a las hijas e hijos. Este deber es corresponsabilidad de madres y padres en igual proporción, y corresponderá también a las hijas e hijos cuando las madres y padres lo necesiten.

Realizando una comparación entre los países de América Latina, se encuentra como el denominador, que los padres de familia tienen el derecho de educar a sus hijos, con la libertad para elegir el tipo de educación que desean para ellos, siendo este un derecho constitucionalmente reconocido.

Por otra parte, es de llamar la atención, que en nuestro país, la legislación secundaria en materia familiar, sí contempla el derecho que tienen los padres a educar convenientemente a sus hijos, como es el caso del Código Civil Federal, mismo que establece en su Título Octavo relativo a la patria potestad respecto de la persona de los hijos, lo siguiente:

Artículo 422. “ A las personas que tienen al menor bajo su patria potestad o custodia incumbe la obligación de educarlo convenientemente.”

Recalcando tal obligación en el párrafo segundo del citado precepto, al establecer lo siguiente:

“Cuando llegue a conocimiento de los Consejos Locales de Tutela o de cualquier autoridad administrativa que dichas personas no cumplen con la obligación referida, lo avisarán al Ministerio Público para que promueva lo que corresponda.”

Por otra parte, en la Ley General de Educación, se establece que debe existir un trabajo de educación en la familia, como se alude en los siguientes preceptos:

Artículo 49. “El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas. De igual manera se fomentará el uso de todos los recursos tecnológicos y didácticos disponibles.

“...

Artículo 66.- “Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

...

II.- Apoyar el proceso educativo de sus hijas, hijos o pupilos;

...”

El hecho de que los padres tengan el derecho a educar a sus hijos, se ha convertido en un debate social y político, dado que a pesar de todo lo expuesto con antelación en relación a las constituciones de otros países y lo establecido en los diversos tratados internacionales, aún se considera erróneamente que las instituciones educativas son las únicas encargadas de la educación de la niñez.

Por lo que resulta necesario precisar literalmente los derechos aludidos en el cuerpo de la presente, en la constitución, a fin de dejar establecido de una vez, el derecho y deber preferente de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

Lo anterior sin menoscabo de la obligación que tiene el estado de establecer las condiciones necesarias para dar una educación de calidad, sin perjuicio del derecho preferente de los padres.

Es por todo lo anterior y considerando que:

Primero. Los padres son los principales responsables de la educación de sus hijos.

Segundo. México es integrante de diversos pactos en los que se establece el derecho de los padres para educar a sus hijos.

Tercero. Teniendo en cuenta que en el marco constitucional internacional de diversos países, se reconocen los derechos aludidos en el cuerpo de la presente.

Cuarto. Que en el Programa de Acción de nuestro partido, se establece en materia de Política educativa que, Encuentro Social se pronuncia por hacer realidad los tratados



internacionales que establecen la obligatoriedad de que los adultos les proporcionen educación, salud, seguridad y afecto a sus hijos.

Es que se presenta esta Iniciativa con proyecto de decreto, a fin de adicionar el artículo cuarto de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho y deber preferente de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

Por lo que para facilitar el análisis respecto de la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	
<p><b>Artículo 4o.</b> El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.</p>	Art. 4º...
<p>Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.</p>	...
<p>Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.</p>	...
<p>Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.</p>	...
<p>Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.</p>	...
<p>Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.</p>	... ... ...
<p>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.</p>	
<p>Toda persona tiene derecho a la</p>	

<p>identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.</p> <p>En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.</p> <p>Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.</p> <p>El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.</p> <p>Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.</p>	<p>...</p> <p><b>El estado reconoce el derecho y deber preferente de los padres a educar convenientemente a sus hijos.</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
---	---

Contenido de la reforma

Es por lo expuesto y fundado en el cuerpo de la presente Iniciativa, que someto a esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto, mediante la cual se adiciona un párrafo décimo primero al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar como sigue:

Proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo décimo primero al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona: párrafo décimo primero al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4º...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El estado reconoce el derecho y deber preferente de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

...

...

...

Disposiciones Transitorias

Única. 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 13 de septiembre de 2016

Diputados: José Alfredo Ferreiro Velazco, Norma Edith Martínez Guzmán (rúbricas)

**Que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Benjamín Medrano Quezada, del Grupo Parlamentario del PRI**

El suscrito, diputado Benjamín Medrano Quezada, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de este pleno el siguiente proyecto de iniciativa de decreto que adiciona el concepto de orientación sexual al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

La orientación sexual, llamada también tendencia sexual o inclinación sexual, según nos menciona un artículo titulado *Avoiding Heterosexual Bias in Language*, publicado por la Asociación Estadounidense de Psicología en febrero de 2012, se refiere a un patrón de atracción sexual, erótica, emocional o amorosa de un determinado grupo de personas, definidas por su sexo.

Asimismo en la publicación *Orientación sexual: guía para jóvenes*, Inmaculada Mujika Flores y Ana Ureta Basañez, editada por ALDARTE en 2007, nos definen a la orientación sexual como la atracción afectiva y sexual que las personas sienten por otras personas y esta orientación la clasifica como:

Orientación sexual homosexual

Orientación sexual heterosexual

Orientación sexual bisexual

Mencionan las autoras respecto de esta clasificación que es el sentir atracción, deseo, enamoramiento y amor hacia las personas del mismo sexo, personas del otro sexo y hacia personas de ambos sexos respectivamente.

Señalan que la orientación sexual se manifiesta como un sentimiento profundo y esencial que se gesta en la infancia y se desarrolla fundamentalmente en la adolescencia.

La orientación sexual homosexual que utiliza el termino social usado por la sociedad para referirse a la atracción emocional o sexual hacia personas del mismo sexo, según nos comenta Bruce Bagemihl en el artículo *Biological exuberance: animal homosexuality and natural diversity*, publicado en el año 2000 por St. Martin's Press, establece dos posibles variantes, la que se refiere al emparejamiento de un masculino con otro masculino y relaciones de un femenino con otro femenino, conocido comúnmente como lesbianismo, utilizándose popularmente el termino gay para los hombres homosexuales.

La orientación sexual heterosexual es aquella que se refiere a la atracción sexual y emocional hacia personas del sexo opuesto. Es asimismo un comportamiento sexual apreciable en diversas especies animales. Y es como nos señala Darlene Juschka en su artículo *Feminism in the Study of Religion* publicado en 2001 por Continuum International Publishing, un modelo evolutivo que define el comportamiento sexual reproductivo de las especies, manifestándose con la adaptabilidad, la complementación de las gónadas y la compatibilidad de las células reproductivas entre dos individuos de la misma especie.

Es, según David Yamane y Keith A. Roberts, un modelo social percibido en las nociones tradicionales de la familia, la sexualidad y el matrimonio.

La heterosexualidad se ha colocado socialmente como un patrón de los aspectos sociales dentro de la religión y la política.

Por otra parte la orientación bisexual es aquella en la que se involucran atracciones físicas y/o sentimentales hacia individuos del mismo sexo.

La bisexualidad es una fijación transitoria entre la heterosexualidad y la homosexualidad según su ubicación en la Continuum homosexual-heterosexual, propuesto por Alfred Kinsey, es decir, la orientación sexual está determinada por la actividad sexual que tengan las personas.

Sigmund Freud decía que el ser humano nace con una orientación sexual bisexual y conforme se desarrolla, adquiere y unifica su sexualidad hacia una sola orientación, homosexual o heterosexual.

La American Psychological Association, en su artículo *Orientación sexual e identidad de género*, nos señala que la orientación sexual es “una atracción emocional, romántica, sexual o afectiva duradera hacia otros. Se distingue fácilmente de otros componentes de la sexualidad que incluyen sexo biológico, identidad sexual (el sentido psicológico de ser hombre o mujer) y el rol social del sexo (respeto de las normas culturales de conducta femenina y masculina)”.

Continúa el artículo señalando que “la orientación sexual existe a lo largo del continuo que va desde la heterosexualidad exclusiva hasta la homosexualidad exclusiva e incluye diversas formas de bisexualidad. Las personas bisexuales pueden experimentar una atracción sexual, emocional y afectiva hacia personas de su mismo sexo y del sexo opuesto. A las personas con una orientación homosexual se las denomina a veces gay (tanto hombres como mujeres) o lesbianas (sólo a las mujeres).”

Al explicarnos el mencionado artículo por qué una persona tiene una orientación sexual determinada, nos menciona que la orientación sexual es el resultado de una interacción compleja de factores biológicos, cognitivos y sociales; y que en la mayoría de las personas, ésta se moldea a una edad temprana. Que los seres humanos no pueden elegir ser gay o heterosexuales y que esta orientación no puede cambiar. Que en un momento determinado, las personas gay, lesbianas y bisexuales, pueden buscar ayuda psicológica con el proceso de su orientación sexual, únicamente para lidiar con los prejuicios sociales. Existen ciertos

prejuicios y discriminaciones hacia las parejas del mismo sexo que desean adoptar niños, sin embargo en este estudio de la American Psychological Association, se señala que no hay diferencias en el desarrollo de los niños criados por padres homosexuales y que es muy importante darse cuenta que la orientación sexual de un padre no indica la de sus hijos.

En un artículo publicado en la página electrónica [Psicofisio.wikispaces.com](http://Psicofisio.wikispaces.com), y trata de la psicología fisiológica, se menciona que la orientación sexual es parte de la identidad total del individuo y que esto posibilita que cada individuo pueda reconocerse, asumirse y actuar como un ser sexual y sexuado.

Nos señala que la orientación sexual debe pasar por un proceso para consolidarse durante el periodo adolescente. Este proceso se divide en cuatro etapas:

- Aislamiento
- Orientación incierta hacia la sexualidad
- Apertura a la heterosexualidad
- Consolidación de la identidad sexual

Señala el artículo que existen tres niveles de maduración para que los jóvenes estén en condiciones de ejercer su sexualidad en forma plena, libre y responsable:

- Nivel biológico: determinado por el eficiente funcionamiento de los órganos sexuales (consecuencia de la pubertad).
- Nivel emocional: se logra cuando una persona encuentra en una sola persona (objeto amoroso único) la posibilidad de la intimidad.
- Nivel social: se logra cuando el nivel de maduración cognoscitiva y moral de una persona le posibilita actuar con responsabilidad hacia sí mismo y los demás.

La orientación sexual no es una decisión que tomemos conscientemente, sino más bien algo que nos sucede. Dicho de otra manera, no preferimos ser homosexuales o heterosexuales; simplemente lo somos.

Héctor Castillo Ortiz, psicólogo y sexólogo clínico, en su artículo Orientación sexual o preferencia de género , nos menciona lo siguiente: “Existe una gran controversia para utilizar el término orientación sexual o para utilizar el término preferencia de género. Si bien es cierto que las personas poco intervenimos en la decisión de ser heterosexuales, bisexuales u homosexuales y que por lo tanto podemos hablar de una orientación del deseo sexual, también es cierto que en algún momento todos y cada uno de nosotros preferimos relacionarnos tanto afectiva como emocional y eróticamente con personas ya sea de nuestro mismo género, del género reproductivamente complementario o con ambas, por lo que tenemos la posibilidad de elegir entre varias opciones”.

Nos señala el doctor Castillo que ninguna persona decide ser heterosexual, bisexual u homosexual, por lo que podemos hablar de una orientación del deseo sexual. Menciona que nadie ha podido cambiar la orientación del deseo sexual de nadie a través de ningún medio, por lo que deduce que la orientación del deseo sexual es innata y no adquirida.

Sin embargo, todos preferimos relacionarnos tanto afectiva como emocional y eróticamente con personas ya sea de nuestro mismo género, del género contrario o con ambas, ya que tenemos la posibilidad de elegir entre varias opciones.

Por lo tanto la orientación sexual es innata, la preferencia genérica es adquirida, es una consecuencia de la orientación sexual, y ambos términos caben en la misma persona pero en momentos diferentes.

El término preferencia sexual se puede emplear para las actividades sexuales que más nos gusten o que prefiramos. Por ejemplo, podemos preferir tener relaciones sexuales en ciertos lugares que en otros, determinados juegos sexuales, tales o cuales posiciones, etcétera. Independientemente del sexo de nuestra pareja y no tiene nada que ver con la orientación sexual.

Por otra parte, el Diccionario de la Real Academia Española, nos dice que preferencia es:

Preferencia

Del lat. *praef?rens*, -entis, part. act. de *praeferre* 'preferir'.

1. f. Primacía, ventaja o mayoría que alguien o algo tiene sobre otra persona o cosa, ya en el valor, ya en el merecimiento.

2. f. Elección de alguien o algo entre varias personas o cosas.

Es decir es la libertad que tiene el individuo de escoger libremente algún objeto o persona de su elección, sobre otras personas o cosas, es la elección que hacemos entre diversas alternativas.

Las personas preferimos cierta clase de música, determinada comida, cierto tipo de gente (independientemente de su sexo) con la cual relacionarnos emocional, afectiva o sexualmente, etcétera y la combinación de estas preferencias, conforman al individuo como un ser único e irrepetible.

Aquello que se prefiere suele actuar como motivación o impulso para el desarrollo de acciones.

En nuestro desarrollo como personas, nos vemos influidos por las preferencias de una o más personas, generalmente de nuestra familia, distinguiendo poco a poco lo bueno de lo malo, lo agradable de lo desagradable, y lo hacemos partiendo de la base que nos imponen.



Nos gusta pensar que decidimos por nosotros mismos, que encontramos espontáneamente nuestro camino; pero resulta difícil negar que las preferencias son decisiones potencialmente temporales, que se sostienen mientras no aparezca una opción nueva, más tentadora o sensata que las existentes hasta el momento.

Puede distinguirse que, orientación sexual y preferencia sexual, son dos conceptos que difieren en su acepción.

Actualmente, la Constitución contempla las preferencias sexuales en un reconocimiento de los derechos que tienen los ciudadanos a escoger libremente algún objeto o persona de su elección, sin embargo, creemos que es necesario incluir en nuestra Carta Magna a las personas cuyas orientaciones sexuales son diversas y que por esta omisión, han quedado desprotegidos en el tema de la discriminación, que se maneja en el artículo 1o. constitucional, el cual es precisamente materia de esta iniciativa.

No se trata de la simple adición de un término, sino el de incluir en la tutela de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a un grupo muy amplio de la población, con una perspectiva profunda y amplia.

Cabe mencionar que se documentó más sobre la orientación sexual, debido a que el tema de preferencia ya está contemplado en la Constitución.

Como diputado del Partido Revolucionario Institucional, estoy plenamente convencido de que, al presentar esta iniciativa con proyecto de decreto, la cual tiene por objeto adicionar en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el concepto orientación sexual, a fin de tutelar los derechos humanos de las personas con orientación sexual diversa, contribuimos a evitar la discriminación motivada por estas causas.

Por tal motivo, presento la presente iniciativa, quedando como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1o.

Dice:

Queda prohibida toda discriminación motivada por. . . las preferencias sexuales,. . .

Debe decir:

Queda prohibida toda discriminación motivada por. . . la orientación y las preferencias sexuales, . . .

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, fracción, 77 y 78

numeral 3 del reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona el concepto de orientación sexual al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se adiciona el artículo primero 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, la orientación y 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.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2016.

Diputado Benjamín Medrano Quezada (rubrica)

**Que reforma los artículos 16 y 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

El suscrito, diputado 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 honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 16 y 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó el 18 de diciembre de 1992 la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, precisando en su artículo 17 que se consideran los actos de desaparición forzada como “(...) delito permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos” y se recomienda la prescripción a largo plazo de los mismos.

Dentro de la declaración, los derechos a la verdad y a la justicia en los casos de desaparición forzada implican el derecho de los afectados a denunciar los hechos ante autoridades competentes, la obligación del estado de investigar de oficio tales situaciones, la garantía de la seguridad de los denunciantes, y el procesamiento judicial de los implicados por parte de tribunales ordinarios.

II. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas fue aprobada el 9 de junio de 1994 en Belém do Pará, Brasil, mediante la resolución 1256 de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, sobre un proyecto preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que venía siendo discutido desde 1987; y establece el delito de desaparición forzada como: “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”<sup>1</sup> .

III. En julio del año pasado entró en vigor la reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos permite trabajar para evitar y castigar la desaparición forzada de personas:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

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

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios;

b) a c)

...

...

XXII. a XXX...

IV. La desaparición de personas constituye una violación a los derechos humanos y es calificada de lesa humanidad, que afecta no solamente a la víctima, sino a sus familiares y a la sociedad en general.

V. El gobierno debe estar obligado para el caso de desaparición de personas, a buscarlas y no detenerse hasta encontrarlas, hasta tener respuesta verídica sobre su paradero.

VI. El número de casos de desaparición forzada en México tiene niveles similares a países que han experimentado guerra civil y violencia política como Siria y Pakistán. Desde el 2008 han ocurrido 136 casos en México, al igual que en la República Árabe de Siria. Los estados más afectados son Guerrero, Veracruz y Tamaulipas, todos con altos niveles de inseguridad debido a la presencia del narcotráfico en sus territorios. Pese a este panorama, en el país no se cuenta con un sistema nacional de búsqueda de personas desaparecidas que garantice la verdad, justicia y reparación del daño a las víctimas, expone un informe del Senado<sup>2</sup>.

VII. En México hay 27 mil 659 personas desaparecidas, extraviadas o no localizadas, según un registro nacional gubernamental. Entre enero de 2014 a junio de 2015 se reportaron 820 personas desaparecidas.

VIII. En cumplimiento al artículo 133 de nuestra Carta Magna, es necesario que las legislaciones que regulen la desaparición forzada sean conforme a los lineamientos plasmados en los tratados internacionales, y en el tema que nos ocupa, nuestro país ha ratificado la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y el Estatuto de Roma.

IX. Así pues, legislar sobre desaparición de personas, debe traer aparejado la obligación del estado en buscar a la persona desaparecida, y el derecho humano a que esa búsqueda no concluya sino hasta ser encontrado o conocer de forma indubitable el paradero del desaparecido.

X. La intención principal de esta iniciativa es el establecimiento en nuestra legislación del reconocimiento del derecho a ser buscado en caso de desaparición forzada de personas, considerando los elementos establecidos en los tratados internacionales en los que México forme parte, así como las circunstancias que recientemente los mexicanos hemos sido testigos, como es el caso de la lamentable desaparición de estudiantes en Iguala, Guerrero, y la falta de resultados en la investigación a este caso y descuido de medios de convicción por parte de servidores públicos.

XI. Con esta iniciativa se pretende fijar las bases en una legislación de aplicación práctica y posible en cumplimiento de los derechos establecidos en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, con la finalidad de que desde la Constitución se garantice el derecho de las víctimas de desaparición forzada a ser buscados.

XII. Así las cosas, es de relevancia citar para discurrir el caso que nos ocupa, el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha dictado jurisprudencia firme, estableciendo que el delito de desaparición forzada de personas es de naturaleza permanente o continua, hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino:

Tesis: P./J. 48/2004	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	181147	4 de 9
Pleno	Tomo XX, Julio de 2004	Pag. 968	Jurisprudencia(Penal)	

Desaparición forzada de personas. Ese delito es de naturaleza permanente o continua

El referido delito que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro (coincidente con lo previsto en los artículos 215-A del Código Penal Federal y 168 del Código Penal del Distrito Federal), de acuerdo con el derecho positivo mexicano, es de naturaleza permanente o continua, ya que si bien el ilícito se consuma cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo o aquiescencia del estado, seguida de la falta de información sobre su paradero, dicha consumación sigue dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.

Controversia constitucional 33/2002. Jefe del Gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer.

El tribunal pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número 48/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil cuatro.

Ejecutorias

Controversia constitucional 33/2002

XIII. El grave problema de desapariciones forzadas en México y la poca o nula búsqueda y respuesta de nuestras autoridades, es alarmante a nivel internacional; es así, que organismos internacionales y grupos de la sociedad civil, se han manifestado en diferentes países demandando a la presidencia de nuestro país una adecuada defensa de los derechos humanos, principalmente de desaparición y búsqueda de personas.

XIV. Las personas desaparecidas tienen derecho a ser buscados y los familiares de las personas desaparecidas tienen el derecho a la verdad, a conocer el paradero de sus seres queridos.

XV. Es urgente que México tenga bases claras a partir de las cuales se organice y actúe de forma inmediata para evitar se sigan cometiendo violaciones a los derechos humanos principalmente los relacionados con desaparición forzada de personas y falta de búsqueda o investigación adecuada.

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

Decreto que reforma los artículos 16 y 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo cuarto y se recorren los demás, al artículo 16, y se reforma el segundo párrafo del artículo 29, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

Queda prohibida la desaparición forzada de personas. Toda persona tiene derecho a ser buscada por las autoridades desde el momento en que se tenga conocimiento de su desaparición.

...

...

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

Artículo 29. ...

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y el derecho a ser buscado; la prohibición de la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

...  
...  
...

Transitorio

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

Notas

1 Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas de la Desaparición Forzada .

Alonso Trujillo, Ángel. La Naturaleza Permanente en el Delito de Desaparición Forzada de Personas y sus Implicaciones Penales. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Parayre, Sonia. La Desaparición Forzada de Personas como Violación Continuada de los Derechos Humanos y su Incidencia en la Determinación de la Competencia Ratione Temporis de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de mayo de 2011. Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos.

2 Periódico El País. “Los casos de desaparición forzada en México, al nivel de Siria”. México 11 de mayo de 2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)



Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación, General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y General de Partidos Políticos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

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

#### Exposición de Motivos

En la actualidad, los fenómenos sociales se dan de forma vertiginosa, e impactan de forma directa y significativa en la vida política de un país, obligando a la transformación o bien, a la perfección del sistema político del mismo.

Nuestro país no está exento de ser objeto de estos fenómenos, sino todo lo contrario, día a día se hace visible la pluralidad que existe, por lo que sigue siendo acertado apostar por un sistema político cuyo estandarte sea la democracia, para encauzar por la vía pacífica esta pluralidad y crear un consenso. Todo sistema necesita un órgano responsable de organizar, estructurar y vigilar que las reglas se cumplan, en materia electoral el encargado es el Instituto Nacional Electoral.

Con la reforma constitucional en materia político electoral del año 2014 nace el Instituto Nacional Electoral con nuevas atribuciones y tareas para generar condiciones de equidad en el ámbito político para cada uno de los actores políticos. Uno de los principales actores son los partidos políticos, vía más usual, a través de los cuales los ciudadanos pueden intervenir en la vida política de México, por lo que ocupan un lugar estratégico en el plano político-electoral.

Una de las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que el artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales le confiere es aprobar los acuerdos que considere necesarios para cumplir con sus atribuciones. Esta facultad ha sido de suma importancia y protagonista al implementar la reforma político electoral del 2014, porque existen múltiples aspectos en los que se ha necesitado innovar para regularlos. Su trascendencia se refleja en la cantidad de acuerdos emitidos a la fecha, como ejemplo, en el año 2015 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió 1080 acuerdos, a la fecha 306 acuerdos han sido emitidos para regular los procesos electorales.<sup>1</sup>

Es habitual que los acuerdos emitidos por la autoridad electoral generen incertidumbre y desacuerdo por parte de los actores políticos, tales como candidatos, candidatos independientes, ciudadanos o partidos políticos, que por derecho tienen la posibilidad de acudir a una instancia para impugnarlos, por lo tanto, es necesario un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral que resuelva las controversias y proteja los derechos político-electorales de los ciudadanos, es decir, que imparta justicia en el ámbito electoral: el encargado de esta tarea es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un pilar para la construcción de la democracia, porque a través de sus sentencias, tesis y jurisprudencia dota de claridad el actuar de la autoridad electoral y demás actores políticos. Al mismo tiempo que reconocemos la labor del Tribunal, somos conscientes que existe una litigiosidad excesiva como producto de los procesos electorales, pues, tan solo en 2015 el Tribunal resolvió 26, 534 medios de impugnación, de los cuales mil 22 correspondían a recursos de apelación, medio de impugnación procedente para impugnar actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Nacional Electoral que causen un perjuicio a partidos políticos o agrupaciones políticas con registro;<sup>2</sup> de igual manera, “de octubre de 2015 al 15 de junio de 2016 la Sala Superior resolvió, aproximadamente, mil 600 medios de impugnación en materia electoral, vinculados con procesos internos de partidos políticos”,<sup>3</sup> esto provoca el debilitamiento de la autoridad electoral porque genera que sus decisiones sean percibidas como impredecibles y carentes de sustento, también origina un gasto exagerado de recursos públicos.

Uno de los efectos negativos de la litigiosidad durante los procesos electorales, donde los plazos son fatales e improrrogables, es la falta de certeza jurídica que enfrentan los actores, tal como ocurrió en el caso de David Monreal durante el Proceso Electoral Local 2015-2016, cuando el Instituto Nacional Electoral canceló su registro como candidato a gobernador del estado de Zacatecas y la Sala Superior le restituyó su candidatura al considerar esta sanción exagerada, sin embargo, durante el tiempo en que se emitió la sentencia la equidad en la contienda electoral fue vulnerada y el daño resultó irreparable.

Otro ejemplo sobre el desgaste que esto ocasiona, encontramos la opinión de María Marvan Laborde, —polítóloga y socióloga mexicana, ex consejera del Instituto Federal Electoral—: “El daño infligido al INE y a los tribunales por estar decidiendo si tal spot está dentro de los límites de lo permitido o es excesivo, debilita a la autoridad y pone en riesgo la consolidación de la democracia.”<sup>4</sup> En este caso, sólo hace mención al tema de spots, pero hay un vasto listado sobre los cuales se presenta una controversia.

El actual Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Constancio Carrasco Daza ha propuesto que sea utilizado este modelo, declarando al respecto: “La opinión consultiva puede constituir una vía alterna para disminuir la litigiosidad en los tribunales electorales y atemperar el impacto que representa una decisión judicial en el ámbito contencioso”.<sup>5</sup>

Asimismo, el Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, Lorenzo Córdova se ha pronunciado a favor de mantener un diálogo constante con el órgano jurisdiccional: “cada vez que hemos tenido una interlocución fluida, incluso anticipada, entre el tribunal electoral

y el INE, las cosas han salido bien, mejor de lo que hubiera ocurrido si ese diálogo no se hubiera sostenido”.<sup>6</sup>

Los beneficios de la consulta previa ya han sido señalados por el mismo Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza: “por la naturaleza de la materia electoral, la consulta permitiría establecer premisas generales sobre la libertad de expresión, la equidad en la contienda electoral, la imparcialidad en el manejo de recursos públicos y directrices en materia de propaganda política en radio y en televisión, entre otras.”<sup>7</sup>

La presente iniciativa recoge las inquietudes expresadas por la ciudadanía y las instituciones para crear las condiciones necesarias que mejoren el funcionamiento de nuestro sistema político y que la democracia se materialice en un consenso que beneficie a todos de forma igualitaria y equitativa, por lo tanto, implementar la opinión consultiva, es un paso para lograrlo.

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

Decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos, para instaurar la consulta previa al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Artículo Primero. Se reforma la fracción IX del artículo 99, y se adiciona una fracción X al artículo 99, recorriendo el subsecuente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 99 . [...].

[...].

[...].

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. ... VIII.

IX. [...];

X. Emitir opiniones respecto de consultas que sometan a su consideración el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Organismos Públicos Locales y órganos de justicia intrapartidaria de Partidos Políticos Nacionales, previa emisión de acuerdos y resoluciones de su competencia, y

XI. Las demás que señale la ley.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Artículo Segundo. Se reforma la fracción XVIII del artículo 189, y se adiciona la fracción XIX del artículo 189, recorriendo el subsecuente, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 189.- La Sala Superior tendrá competencia para:

I. ... XVII.

XVIII. [...]; y

XIX. Emitir opiniones respecto de consultas que sometan a su consideración el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Organismos Públicos Locales y órganos de justicia intrapartidaria de Partidos Políticos Nacionales, previa emisión de acuerdos y resoluciones de su competencia, y

XX. Las demás que le confieran las leyes y el Reglamento Interno del Tribunal.

Artículo Tercero. Se reforman los incisos ii) y jj) del artículo 44, se reforma el inciso q) del artículo 104; y, se adiciona un párrafo segundo al numeral 2 del artículo 27, un inciso kk) al artículo 44, se adiciona un inciso r) al artículo 104, y se recorre el subsecuente, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 27 .

1 . [...].

2 . [...].

En caso de existir duda sobre la aplicación de la correcta aplicación de las normas correspondientes el Consejo General y los Organismos Públicos Locales, podrán solicitar una opinión consultiva previa a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) ... hh)

ii) [...];

jj) [...], y

kk) Solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, opinión sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con asuntos competencia del Instituto Nacional Electoral.

2. [...].

3. [...].

Artículo 104 .

1 . Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

a) ... p)

q) [...];

r) Solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, opinión sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con asuntos competencia de los Organismos Públicos Locales.

s) Las demás que determine esta Ley, y aquéllas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.

Artículo Cuarto. Se adiciona un numeral 4 al artículo 47, de la Ley General de Partidos Políticos.

Artículo 47.

1. [...].

2. [...].

3. [...].

4. Solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, opinión sobre los temas y conceptos en la materia electoral relacionados con las controversias competencia de los órganos de justicia intrapartidaria de los partidos políticos.

Transitorios

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

Segundo. En un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales deberán homologar sus disposiciones de acuerdo a lo establecido en el presente decreto.

Tercero. En un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá homologar sus disposiciones de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto.

Notas

1 <http://www.ine.mx/archivos2/portal/ConsejoGeneral/SesionesConsejo/acuerdos/>

2 Asuntos recibidos y resueltos por el TEPJF por tipo y año, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: [http://www.te.gob.mx/informacion\\_juridiccional/estadistica/pdf/T001.pdf](http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T001.pdf)

3 <http://aristeguinoticias.com/1806/mexico/opinion-consultiva-puede-reducir-la-litigiosidad-electoral-carrasco-daza/>

4 <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-marvan-laborde/2016/07/14/1104824>

5 <http://aristeguinoticias.com/1806/mexico/opinion-consultiva-puede-reducir-la-litigiosidad-electoral-carrasco-daza/>

6 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/08/23/necesario-estrechar-dialogo-con-tribunal-electoral-cordova>

7 <http://aristeguinoticias.com/1806/mexico/opinion-consultiva-puede-reducir-la-litigiosidad-electoral-carrasco-daza/>

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

**Que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Timoteo Villa Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI**

El suscrito, diputado Timoteo Villa Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y artículo 6, numeral 1, fracción I, y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo IX, del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como indica lo siguiente.

**Exposición de Motivos**

En nuestro país, año con año se aprueba en esta honorable Cámara el Presupuesto Federal, este paquete económico es de suma importancia para el desarrollo y crecimiento de los municipios y estados de la nación, cubriendo áreas fundamentales como educación, deporte, cultura, infraestructura y salud entre otras tantas.

Más del sesenta por ciento de los ingresos municipales provienen de los Egresos Federales y Estatales, en los cuales, algunos ingresos se etiquetan directamente en diversos proyectos de obra, estos ingresos pueden abarcar el total del costo de la obra o en otros casos, parte del costo de la misma.

Esta asignación, es con el fin de facilitar el acceso de las comunidades a una vida plena tanto social como personalmente, poniendo al alcance de ellos, caminos, carreteras, escuelas, museos, teatros, deportivos y clínicas de alta calidad. Para el año 2015, el gasto total en inversión fue de 874 mil 530.25 millones de pesos, incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, este monto se compone principalmente de los siguientes rubros:

Inversión física, la cual concierne a los programas y proyectos de inversión, fideicomisos, provisiones para contingencias que se presenten en el país y aportaciones destinadas a entidades federativas y municipios; Subsidios de inversión; y Otros tipos de inversión.

El rubro de desarrollo social tuvo un monto 194 mil 051.1 millones de pesos, Comunicaciones y Transportes 107 mil 847.1 millones de pesos, Educación 22 mil 817.8 millones de pesos del total de gasto de inversión federal, es decir más del treinta y siete por ciento se invirtió en obras públicas básicas.

Por estas razones, es muy importante cuidar que estas obras de inversión pública federal sean reconocidas como tal y no se le adjudiquen a Presidentes Municipales o Gobernadores Estatales, recordando que los estados y municipios tienen partidas especiales para su uso en inversión pública.



Un ejemplo de ello, ocurre con el alumbrado Público, pinta de banquetas, bardas, hospitales, deportivos, puentes peatonales y un caso aun mayor las escuelas de educación básica de mi estado, Guanajuato.

Los planteles de primaria y secundaria nuevos y remodelados deben de ser pintados con los colores blanquiazul, haciendo alusión al Partido Político que representa el Gobernador de mi Estado, así como los uniformes que portan, la cual podría interpretarse como uso partidista en un bien público, laico y gratuito.

Los colores transmiten ideas, sentimientos. Nos hacen reaccionar de una manera o de otra, sentir frío, calor, amor, dolor. Diversos estudios demuestran que los colores y los sentimientos no se combinan de manera accidental, que sus asociaciones no son cuestión de gusto, sino experiencias universales profundamente enraizadas desde la infancia en nuestro lenguaje y nuestro pensamiento.

Es una relación que ahonda en la antropología, el lenguaje, las estructuras sociales, el dinero o la cultura. Los efectos de los colores no son innatos, pero como se conocen en la infancia a la vez que el lenguaje, los significados quedan interiorizados en la edad adulta y parecen innatos. A pesar de las sensaciones individuales hay una comprensión universal, las impresiones y vivencias que producen los colores pueden considerarse de una manera perfectamente objetiva, aunque cada individuo vea, sienta y juzgue los colores de una manera personal.

Los publicistas y expertos en marketing lo saben bien, y los utilizan para manejar nuestras decisiones a través de los colores. Además en la sociedad actual la referencia a los colores es constante, incluso en el lenguaje diario los usamos para expresar como nos encontramos.

Por estas consideraciones, desde razones científicas hasta legislativas y que son de importancia social y honradez política me parece viable adicionar al párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la palabra colores y Partido Político, evitando así la desinformación y proselitismo político.

Con lo anterior expuesto, me permito someter a la consideración de la soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona la palabra colores y Partido Político al noveno párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún

caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, colores , voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público o partido político .

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2016.

Diputado Timoteo Villa Ramírez (rúbrica)

**Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del PRI**

El que suscribe, Armando Luna Canales, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de 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 6o., numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa que reforma la fracción IX, del apartado B del artículo 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene por objeto modificar el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a fin de que sea reconocido el derecho a la consulta previa, así como al consentimiento previo, libre e informado que asiste a los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país.

Sobre el estado multicultural mexicano

Nuestro país dispone en su artículo 2o. constitucional párrafo segundo, que: “La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas 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.”

Esta diversidad cultural puede claramente advertirse en sus pueblos y comunidades indígenas que con sus lenguas y tradiciones enriquecen la cultura de nuestro país. Sin embargo, el asumirse como un estado multicultural y plural conlleva diversas obligaciones, entre ellas, la de garantizar las condiciones necesarias para que dicha diversidad pueda tener cabida y desarrollarse debidamente.

Para lograr lo anterior, se ha dispuesto por parte de la comunidad internacional de estados y, posteriormente trasladado a nuestro país, el derecho a la libre determinación de los pueblos, como un derecho que claramente asiste a los pueblos y comunidades indígenas.

El derecho a la libre determinación resulta ser una especie de derecho base o bien, de derecho condensado, porque a partir del mismo, tienen lugar una pluralidad de derechos, los cuales –como se ha dicho– encuentra sustento y justificación en este derecho matriz. Con este derecho, se garantiza en gran medida la permanencia y continuación de los estados multiculturales porque permite a las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas disponer de una herramienta a partir de la cual pueden, en los hechos, manifestarse como sociedades diferenciadas en tanto sus diversas manifestaciones de identidad.

Gracias al derecho a la libre determinación, los pueblos y comunidades indígenas pueden, entre otras tantas cosas, mantener sus sistemas jurídicos propios (el pluralismo cultural), sus sistemas de administración de justicia, de regulación interna, de participación social, de salud, alimentación, medio ambiente, desarrollo humano, etcétera. Nuestra Constitución Política reconoce este derecho fundamental y lo desarrolla en el sentido de que permite a los pueblos indígenas: decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Asimismo, permite reconocer los derechos a: 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; 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; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y en las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de la Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en los términos previstos en la ley; elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; entre otros tantos.

Gracias a este derecho puede garantizarse realmente la existencia de un estado multicultural, el cual, en palabras de la Corte Constitucional Colombiana (una de las cortes más avanzadas en temas de derechos humanos) supone un nuevo modelo, de acuerdo con el cual:

“el principio de diversidad e integridad personal no es simplemente una declaración retórica, sino que constituye una proyección, en el plano jurídico, del carácter democrático, participativo y pluralista de la república colombiana y obedece a la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental. La Constitución política permite al individuo definir su identidad con base en sus diferencias específicas y en valores étnicos y culturales concretos, y no conforme a un concepto abstracto y general de ciudadanía, como el definido por los estados liberales unitarios y monoculturales. Lo anterior traduce un afán válido por adaptar el derecho a las realidades sociales, a fin de satisfacer las necesidades de reconocimiento de aquellos grupos que se caracterizan por ser diferentes en cuestiones de raza, o cultura. En suma, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural obedece al imperativo de construir una democracia cada vez más inclusiva y participativa y de ser consecuentes, de otro lado, en la concepción según la cual la justicia constituye un ideal incompleto si no atienden a las reivindicaciones de reconocimiento de los individuos y comunidades.”<sup>1</sup>

Como una de las manifestaciones del derecho a la libre determinación de los pueblos encontramos el derecho a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado. Estos derechos, curiosamente, también derivan del derecho a la libre determinación, pero, a la vez, permiten su protección porque tales derechos son formas de participación de los colectivos étnicos mediante los cuales aseguran la pervivencia de sus diversas manifestaciones culturales.

La consulta previa “...es el derecho fundamental, de carácter colectivo, que tienen los pueblos y comunidades indígenas, así como otras minorías étnicas, para poder participar y decidir, de acuerdo con sus usos y costumbres, cada vez que se pretendan tomar decisiones externas que afecten directamente sus formas tradicionales de vida en sus diversos aspectos (territorial, ambiental, cultural, espiritual, social, económico, de salud, etcétera) así como de aquellos otros que incidan directamente en su estructura étnica, con el propósito de salvaguardar su integridad como sujeto colectivo y garantizar su derecho a la participación”<sup>2</sup> .

Por su parte, el consentimiento previo, libre e informado se entiende como “...un derecho fundamental, de carácter colectivo, que poseen los pueblos y comunidades indígenas, así como otras minorías étnicas semejantes, por el cual garantizan su derecho a la participación frente a aquellas medidas adoptadas por el estado con una especial capacidad de incidencia en la estructura étnica del pueblo o la comunidad. Este derecho se caracteriza porque supone la necesaria obtención de un consentimiento a partir del cual el Estado puede implementar la medida prevista con incidencia en la estructura étnica del colectivo”<sup>3</sup> .

Como puede apreciarse, gracias a estos derechos, los pueblos y las comunidades indígenas pueden participar de las decisiones del estado que los afecten directamente y, con tales derechos, incidir en el contenido de las decisiones estatales a fin de que puedan manifestar sus diversos puntos de vista en torno a las acciones públicas a emprenderse. Con tales derechos, lo que se garantiza es la participación efectiva dentro del propio estado y ello, como sabemos, es a su vez un derecho fundamental que debe de ser protegido en un estado constitucional y democrático de derecho.

En cuanto al valor jurídico de tales derechos, debemos decir que es un valor jurídico pleno pues se encuentra contenido primariamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así también, en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el soft Law internacional y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, como se sabe, a partir de la contradicción de tesis 293/2011 resultan plenamente vinculantes para el estado, haya sido o no parte del juicio concreto del que derivaron los criterios de la Corte de San José.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dispone, en su artículo 6, que:

“Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

(a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente ;

(b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

(c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone:

#### Artículo 10

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

#### Artículo 19

Los estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado .

#### Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

2. ...

#### Artículo 29

1. ...

2. Los estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado .

3. ...

De igual modo, y como lo hemos comentado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivado de la contradicción de tesis 293/2011 concluyó que los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) expresados en sus sentencias son obligatorias para México, independientemente de que en las mismas haya o no participado el estado. Así, en su tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (derivada de la Contradicción de Tesis) y cuyo rubro es “Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona”, se indica:

“Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona...”

Gracias a esta jurisprudencia pueden aplicarse los criterios de la corte interamericana en temas de consulta y consentimiento previo a pueblos indígenas y, en las cuales se ha dicho que:

“...sólo puede hablarse de una verdadera democracia, representativa y participativa, allí donde la composición formal y material del sistema guarda una correspondencia adecuada con las diversas fuerzas que conforman la sociedad, y les permite, a todas ellas, participar en la adopción de las decisiones que les conciernan. Ello es especialmente importante en un estado social de derecho, que se caracteriza por presuponer la existencia de una profunda interrelación entre los espacios, tradicionalmente separados, del “estado” y la “sociedad civil”, y que pretende superar la concepción tradicional de la democracia, vista simplemente como el gobierno formal de las mayorías, para acoplarse mejor a la realidad e incluir dentro del debate público, en tanto sujetos activos, a los distintos grupos sociales, minoritarios o en proceso de consolidación, fomentando así su participación en los procesos de toma de decisiones a todo nivel.

160. Es por todo lo anterior que una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal, es justamente el reconocimiento de su derecho a la consulta, el cual está reconocido en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros instrumentos internacionales complementarios”<sup>4</sup> .

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el amparo en revisión 631/2012 señaló: “Al respecto, nuestro país forma parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes... en virtud de lo anterior, junto con el contenido del artículo 2o. constitucional que garantiza el acceso a la justicia individual o colectivamente a los grupos y comunidades indígenas, poseen plena fuerza vinculante al haberse adoptado en la normativa de nuestro país, lo que implica que permeé en todos los ámbitos del sistema jurídico”5.

Como se ha argumentado suficientemente, la disposición contenida en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT tiene plena fuerza vinculante para nuestro estado, por lo que debe de reconocerse en nuestro ámbito interno mediante una reforma constitucional.

Sobre la propuesta de modificación normativa

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado B, fracción IX prevé una forma de consulta hacia los pueblos y comunidades indígenas, estableciendo en su parte conducente que:

Artículo 2o . ...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

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

De la I a la VIII . ...

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

...

...



Como es fácil advertir, la disposición en cuestión limita el derecho a la consulta únicamente a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, no haciéndolo extensivo a todos los demás supuestos que sí se prevén en las normas de fuente internacional (pero incorporadas al derecho interno por vía la ratificación que de ellos ha hecho el Estado mexicano, así como por vía de los criterios de la CoIDH que son obligatorios) e, incluso, por vía de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que ha entendido que el derecho se actualiza cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Del mismo modo, se advierte una ausencia completa del derecho al consentimiento, previo, libre e informado que, como se ha dejado en claro en las disposiciones citadas, procede en determinados casos y adquiere un carácter reforzado al de la consulta previa. La CoIDH, respecto de este derecho, además ha indicado que:

“...adicionalmente a la consulta que se requiere siempre que haya un plan de desarrollo o inversión dentro del territorio tradicional Saramaka, la salvaguarda de participación efectiva que se requiere cuando se trate de grandes planes de desarrollo o inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo Saramaka a gran parte de su territorio, debe entenderse como requiriendo adicionalmente la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado del pueblo Saramaka, según sus costumbres y tradiciones”<sup>6</sup> .

En consecuencia y, por todo lo antes expuesto, presento ante esta soberanía la presente iniciativa de reforma constitucional a fin de que sea reconocido en el artículo 2o., apartado B, fracción IX, el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, ello, mediante el siguiente proyecto de:

Decreto

Único. Se reforma la fracción IX, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 2o . ...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

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

De la I a la VIII . ...

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. De igual modo, consultarlos cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente y, en aquellos casos donde se precise, obtener su consentimiento previo, libre e informado.

...

...

Transitorio

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

Notas

1 CCC, sentencia SU-510/98.

2 Maldonado Smith, Mario Eduardo. Torres de Babel. Estado, multiculturalismo y derechos humano. Ed. UNAM. México, 2015, Pág. 127.

3 Ibídem. Pág. 179.

4 CoIDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012. Párr. 159-160.

5 SCJN. Amparo en revisión 631/2012 (acueducto independencia).

6 CoIDH. Caso Saramaka Vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Párr. 137.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de septiembre de 2016.

Diputado Armando Luna Canales (rúbrica)

**Que reforma los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, del Grupo Parlamentario del PAN**

Ciudadana Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, diputada federal de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del PAN, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción I del numeral 1 del artículo 6; numeral 1 del artículo 77 y el 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 61 y se reforma, deroga y adiciona el artículo 111 y se deroga el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Dados los antecedentes históricos referentes al fuero constitucional, puede señalarse que los acontecimientos histórico-políticos del siglo pasado hicieron necesaria esta figura jurídica, y se consideró pertinente mantener el contenido del texto del artículo 61 constitucional, ya que en diversas épocas, como la post-independentista y la post-revolucionaria; se dieron actos violentos contra los miembros del Congreso, tal como lo muestran los dos acontecimientos que a continuación se exponen.

**Época postindependentista:**

“Época postindependentista: La Junta Provisional Gubernativa, que eligió como dirigente a Agustín de Iturbide, tenía como objetivo crear la Constitución bajo las bases del Plan de Iguala y Los Tratados de Córdoba. Con este fin fue formado el Congreso Constituyentes, sin embargo en la elección de sus miembros surgió el primer enfrentamiento entre Iturbide y los congresistas, así como en el debate de la formación bicamarista. Este Congreso provisional se reunió por primera vez el 24 de febrero de 1822, al año de la proclamación del Plan de Iguala, con esta acción dejó de existir la Junta Provisional Gubernativa. Desde ese primer día el Congreso declaró que la soberanía residía en él. 21 Días después apareció un decreto del Congreso Constituyentes en la Gaceta Imperial de México, donde queda en claro sus intenciones de convertir el gobierno en una legislación absoluta: “Que no podrá intentarse contra las personas de los diputados acción, demanda, ni procedimiento alguno en ningún tiempo, y por ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, por sus opiniones y dictámenes. Ambos poderes se acusaron de traidores, por el supuesto de que colaboraban con el movimiento contrarrevolucionario dirigido por las tropas españolas. Iturbide fue atacado por haber intercambiado cartas con el militar español José Dávila. Una de las razones por las que Iturbide fuera proclamado emperador por la Cámara, se debió a la presión que ejercieron algunos grupos políticos sobre ellos, al ver a Iturbide como el libertado que merecía el cargo, tras el rechazo de la familia Borbón al trono.”

“Inmediatamente al asumir el trono, se le negó el derecho al veto, así como el poder establecer tribunales en provincia e instituir a los miembros de la Suprema Corte de Justicia. Antes de ser proclamado Emperador, los republicanos no tenían peso en el Congreso, hasta que miembros de logias masónicas como Joel R. Poinsett, encabezaron la oposición y la conspiración dentro de la legislatura. El Congreso, en este periodo, no pudo emitir leyes, pero sí jugó un papel fundamental, al ser un foco de conspiración, lo que propició que, el 31 de octubre de 1822 se decretara su disolución, acción que llevaría a la recién nacida nación al conflicto bélico con el Plan de Casa Mata, que desencadenaría el destierro, la condena y la muerte de Agustín de Iturbide”.

Por decenas de años, el partido-gobierno abusaba del poder, sin que hubiese forma de oponérsele. El presidencialismo y la concentración del poder permitía que se hiciera un ejercicio indebido de las atribuciones públicas, y así, en municipios, entidades federativas e incluso en el ámbito federal, existía la posibilidad de detener o encarcelar a toda aquella persona que estuviera o pensara diferente de los que detentaban el poder: además los diputados y senadores no siempre eran libres de manifestar sus propias ideas, pues eran amenazados, y se violaba la ley penal, inventando delitos. Esto hizo necesario para que contaran con algún tipo de garantía o fuero, que impidiera fueran detenidos o acusados por su forma de pensar y expresarse sobre los asuntos de la nación. Tenemos como ejemplo estos dos casos:

Época post-revolucionaria:

“Isaac Arriaga en su campaña para la diputación federal por parte del municipio de Uruapan Michoacán, enfrentó problemas con la justicia por el delito de sedición, tumulto y ultrajes a funcionarios públicos, sobre todo al entonces Gobernador de Michoacán Pascual Ortiz Rubio. El resentimiento entre ambos había sido sembrado desde la campaña para elecciones a Gobernador de dicho Estado, en la cual Isaac Arriaga apoyó al candidato del Partido Socialista Michoacano Francisco J. Mujica. Dos días antes de las elecciones el 26 de julio de 1918, es arrestado por los ya mencionados crímenes, pero logra salir bajo fianza justo a tiempo para ganar los comicios celebrados el domingo 28 de julio de 1918. A pesar de contar con la credencial de diputado es nuevamente aprehendido el 8 de agosto del mismo año, al intentar cruzar la ciudad de Morelia. Inmediatamente al recibir el telegrama enviado por el diputado afectado, la Comisión Permanente del Congreso, encabezada por Juan Sánchez Azcona, declaró que debía de respetarse el fuero, sin embargo el Juez de Distrito de Morelia negó la audiencia, señalando que estaba a disposición del Juez de Distrito de Guadalajara, este último ordenó que se pusiera en libertad, pero de igual manera fue negada. El diputado Isaac Arriaga fue puesto en libertad hasta el 19 de agosto, cuando la Suprema Corte así lo ordenó.”

Maestra Gamboa Montejano Claudia, investigadora parlamentaria (2011)

Opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia estableció el 8 de abril de 1946, en una tesis aislada sobre el “fuero constitucional” al señalar que “los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional. Esa prerrogativa es

indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, a virtud de la cual, quienes la disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el acusado y esa declaración debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros: La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad...” (Quinta Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación LXXXVIII, página 327).

Sin embargo, las condiciones que dieron origen al fuero constitucional han cambiado. Existe un nuevo sistema penal de naturaleza garantista. Contamos con órganos que ejercen funciones de contrapeso frente a los poderes públicos. Se han creado organismos internacionales que protegen y salvaguardan los derechos humanos. Hemos suscrito tratados internacionales que favorecen y protegen la democracia y la pluralidad. Y sobre todo, contamos con una ciudadanía activa, que tiene mayor acceso a la información, y que puede hacer uso de nuevas tecnologías y sistemas de comunicación para vigilar el actuar gubernamental.

Y es justamente en este contexto, en el cual los ciudadanos son más exigentes en materia de transparencia, en que debemos considerar el actuar ético del servidor público y la integridad en el actuar. Ser congruentes con nuestro propio discurso a favor de la transparencia y rendición de cuentas, del respeto de nuestras leyes; de nuestra lucha contra la corrupción y la impunidad.

Como servidores públicos, debemos ser los primeros en acatar las leyes de nuestro país, así como ser respetuosos de nuestras propias instituciones. Es nuestra obligación actuar apegados a la ley, pero sobre todo a los principios de ética pública: que la ley no sea el artificio para cometer ilícitos.

La falta de credibilidad en los políticos se ha convertido en una desconfianza hacia las instituciones, con el enorme daño que ello conlleva en la construcción de un estado de derecho democrático.

La inseguridad en nuestro país es creciente ante una ciudadanía que observa como se carecen de sanciones ante la comisión de delitos, y que los delitos más graves, como lo son los relacionados con actos de corrupción porque atentan contra el desarrollo del país, quedan impunes ante una clase política que ha convertido la figura del fuero en sinónimo de impunidad, y ha creado incluso sistemas, que permiten que un funcionario que comete delitos, no sea sometido a proceso en tanto tenga cargo público, diseñándose así un sistema en el cual se transita de un cargo a otro no para hacer bien común, sino para evadir la ley.

Todos los servidores públicos aludidos en el artículo 111 de nuestra Constitución y que por carácter de su función gozan hasta este momento del fuero constitucional, debemos ser los primeros en solicitar y trabajar para que “se elimine” la figura del Fuero Constitucional de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser una figura que, insistimos, ha servido y se ha utilizado para poder cometer toda clase de delitos. Como ejemplo podemos mencionar el caso de Julio César Godoy Toscano y más recientemente el pretendido blindaje de impunidad de los Gobernadores Javier Duarte y Roberto Borge.

El daño que provocan estas acciones y la impunidad con que muchos han actuado, no es sólo el del resultado del delito mismo, sino el referido a la pérdida de confianza en las instituciones, a la aceptación de la corrupción como parte del actuar de los políticos, y más, cuando el trato que se le da a cualquier ciudadano cuando comete un delito es muy diferente al que se le da cuando el infractor de la ley es algún servidor público de los mencionados en el artículo 111.

No podemos permitir que algunos funcionarios públicos que han usado el fuero no para defender sus ideas, sus opiniones y su voto, sino para delinquir y para poder evadir la acción de la justicia, generen esta carga a la vida política de nuestro país, y pongan en riesgo la democracia y a las instituciones.

A la ciudadanía le ofende y lastima sentir que la impunidad permea en el quehacer público y que la aplicación de la ley no es igual para todos, ya que para poder ejercer la acción penal en contra de los servidores públicos aludidos en el artículo 111 de nuestra constitución, se debe primero pasar por el juicio de procedencia, lo cual aparte de llevar un tiempo considerable, hace que la ley no sea pronta y expedita.

No es bien visto a los ojos de los ciudadanos que los primeros en respetar las leyes seamos los primeros en infringirlas y que quien comete un delito, se vea protegido por la propia Constitución.

No les es aceptable que los integrantes de esta Honorable Cámara de Diputados seamos como juez y parte, peligrando que por intereses ajenos a la justicia, se dictamine la negativa al juicio de procedencia.

Al día de hoy contamos con un nuevo sistema penal acusatorio que hace más difícil que impliquen, inventen, involucren a algún funcionario público en cualquier tipo de delito que no cometió, además existen otras formas de publicidad que hace que los asuntos relevantes sean difundidos por los medios de comunicación nacionales e internacionales, organizaciones de derechos humanos, organizaciones civiles así como por una gran mayoría de la población, por medio de las redes sociales, que han tenido una gran relevancia e influencia para que la sociedad en general esté informada. Ya existen diferentes candados que hacen o harían presión ante la injusticia de sobre una falsa denuncia en contra de algún legislador o legisladora o funcionario público mencionado en el artículo 111, de nuestra Carta Magna.

Es por eso que se debe de eliminar la figura del fuero y el juicio de procedencia pues en los actuales tiempos existe una apertura mayor a la manifestación de las ideas, por lo que ya no tiene sentido mantener vigente esta figura.

Que los servidores públicos que infrinjan la ley, no vayan brincando de puesto en puesto, lo que les ha permitido no ser detenidos o procesados, y siga permeando la impunidad en México.

Además de que es contradictoria con el artículo 13 de nuestra carta magna que establece que nadie debe ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero , ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

Por lo anteriormente expuesto, se propone el siguiente

Decreto por el que reforman los artículos 61 y 111 y se deroga el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 61 y se reforma, deroga y adiciona el artículo 111 y se deroga el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 61.</b> Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>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 <b>a la libre manifestación de las ideas</b> de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>
<p><b>Artículo 111.</b> Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p> <p>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</p>	<p><b>Artículo 111. Se podrá proceder civil y penalmente</b> 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, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, <b>sin que exista previa declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados</b> por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.</p> <p><b>Se deroga.</b></p> <p><b>Se deroga.</b></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><b>Se podrá proceder penalmente por delitos federales</b> contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de</p>



<p>Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p> <p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se 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</p>	<p>los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, en términos de la legislación penal aplicable.</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.</p> <p><b>En caso de que el Ministerio Público formule imputación en contra de algún servidor público antes mencionado, será separado de su encargo en tanto se encuentre vinculado a proceso penal. Si el procedimiento penal culmina en sentencia absolutoria o en cualquiera de las salidas alternas que la ley penal establece, 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 imputado la gracia del indulto.</b></p> <p><b>Se deroga.</b></p> <p>Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal vigente.</p> <p><b>Se deroga</b></p>
---	--

<p>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><b>Artículo 112.</b> No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p>	<p><b>Artículo 112. Se Deroga.</b></p>

Diputada Mayra Angélica Enríquez Vanderkam (rúbrica)

**Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Juan Fernando Rubio Quiroz, del Grupo Parlamentario del PRD**

Planteamiento del problema

En 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta de forma unánime la Convención sobre los Derechos del Niño. Éste es el primer instrumento internacional que establece los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes sin ninguna excepción, por su parte, México ratificó la convención en septiembre de 1990. A partir de la convención las niñas, los niños y adolescentes pasan a ser concebidos como sujetos de derecho. Por lo que los países firmantes, incluido México, deben colocar a la infancia en el centro de sus agendas para el desarrollo de políticas públicas y destinar el mayor número de recursos posibles para la niñez y la adolescencia.

La primera etapa de desarrollo del ser humano, es decir, la relativa a la niñez y la adolescencia es fundamental para la consolidación de principios y valores que definirán la conducta de los individuos en su etapa adulta, por lo que, resultan etapas fundamentales para la construcción positiva del carácter, el respeto y el desarrollo armónico en sociedad, desde la familia.

En este sentido, la familia, es el grupo “fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”.<sup>1</sup> De lo anterior, se puede inferir que la familia como núcleo de crecimiento y desarrollo de la sociedad, debe recibir la protección y asistencia necesaria de las instituciones políticas, sin dejar de lado que, es la misma familia quien debe optar por coadyuvar en la construcción de valores y principios éticos de carácter social para el desarrollo de la niñez y los adolescentes.

Por su parte, México ha adecuado los instrumentos jurídicos nacionales para armonizar la legislación, a nivel constitucional, con los tratados internacionales de los que se es parte, en relación a los derechos de la niñez y la adolescencia. Por lo que en el artículo 4, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “(...) En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.”<sup>2</sup>

En este orden de ideas, el texto constitucional prevé el derecho de las niñas y los niños a un sano esparcimiento para su desarrollo integral. Asimismo, el texto constitucional es responsable, a establecer el derecho de toda persona, incluida la niñez, a un medio ambiente sano, no obstante, para dar cumplimiento de este derecho, se requiere además de las acciones implementadas por el Estado, la participación de la sociedad en su conjunto,

poniendo especial atención en la familia. En este tenor, México enfrenta graves desafíos y retos. La sociedad mexicana está envuelta en una crisis de valores éticos y democráticos que le permitan claridad en el desarrollo del colectivo, el cuidado y manejo sustentable no escapa de éste problema, sin dejar de lado los problemas relacionados a la violencia, la convivencia pacífica, el respeto de las leyes, la cohesión social, la discriminación, la inseguridad, entre otros problemas que transgreden y afectan a la sociedad en su conjunto.

Las leyes, como pieza angular del desarrollo humano en un estado de derecho, deben proveer los instrumentos necesarios para modificar las conductas de los individuos y hacer factible los derechos sociales y ambientales para el desarrollo integral de la niñez a fin de preservar la dignidad individual y colectiva de toda la sociedad mexicana.

En primer término, y de conformidad con la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas:

“...El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

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. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho”<sup>3</sup> .

Por lo tanto, la niñez tiene derecho a recibir educación gratuita y obligatoria en las etapas elementales con un alto sentido de responsabilidad moral y social, a fin de llegar a ser un miembro útil de la sociedad, en relación al medio ambiente y el desarrollo sustentable, la educación básica de la niñez, debe incluir estos planteamientos como obligatorios en la matrícula curricular de la educación que imparta el Estado a través de las instituciones de educación. Asimismo, son los padres quienes en primer término tienen la responsabilidad de la educación y orientación de la niñez con relación a los valores y el respeto al medio ambiente y el desarrollo sustentable, para fomentar la generación de seres humanos con un alto principio de responsabilidad por su entorno.

La intención de la presente reforma se suscita en incluir, como lo señala la Convención sobre los Derechos del Niño y la declaración de los derechos de los niños, en la responsabilidad de las instituciones del Estado y los padres en relación a la educación ambiental y sustentable que debe fomentarse en la etapa temprana de la niñez para formar seres humanos con un sentido de solidaridad, respeto con la sociedad y el medio ambiente para lograr el desarrollo integral de la niñez.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y fundado, quien suscribe, Juan Fernando Rubio Quiroz, diputado federal por el Partido de la Revolución Democrática, integrante de la LXIII legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión y, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo establecido en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo noveno del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo noveno del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. Toda persona en el territorio nacional es igual ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

...

...

...

...

...

...

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios, y la de fomentar la correcta formación de las niñas y los niños como individuos respetuosos de la sociedad, la patria y el medio ambiente. El Estado incluirá en los planes y programas de educación básica, la educación ambiental y sustentable como obligatoria.

Transitorio

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

Notas

1 UNICEF. México. Derechos de la niñez. Consultado en <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17054.htm>.

2 CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 4. Última Reforma DOF 15-08-2016.

3 ONU. Declaración de los Derechos del Niño. Principio 7.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de septiembre de 2016.

Diputado Juan Fernando Rubio Quiroz (rúbrica)

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

Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

Por acuerdo de la LIX Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, aprobado en sesión pública extraordinaria celebrada con esta fecha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos a bien remitir, para los efectos legales y constitucionales procedentes, el dictamen que presenta la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LIX Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, por el que se aprueba la iniciativa de decreto que adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los subsecuentes en el orden que corresponde al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular, le reiteramos nuestra atenta y distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección

Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, septiembre 14 de 2016.

Diputada Silvia Guillermina Tanus Osorio (rúbrica)

Presidenta

Diputado Carlos Daniel Hernández Olivares (rúbrica)

Secretario

Diputado Cirilo Salas Hernández (rúbrica)

Secretario

El honorable Quincuagésimo Noveno Congreso Constitucional del estado Libre y Soberano de Puebla

Considerando

Que en sesión pública extraordinaria celebrada con esta fecha, esta soberanía tuvo a bien aprobar el dictamen con iniciativa de decreto, emitido por la Comisión de Gobernación Justicia y Puntos Constitucionales, en virtud del cual se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los subsecuentes en el orden que corresponde al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema representativo mexicano tiene su fundamento constitucional en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación según los principios de esta ley fundamental.

La importancia de la participación de los ciudadanos a través de los representantes del Poder Legislativo, tanto a nivel federal como a nivel local, es trascendental para lograr los avances en materia de armonización jurídica y muchas veces son las legislaturas locales las que más conocen y entienden el comportamiento de los actores en la vida económica, social, cultural, política, educativa, entre otras, así como el desarrollo y carencias de la entidad federativa que representan.

Al ser nuestra nación, una república democrática, federal y representativa, permite que en la forma de organización y ejercicio del poder, se realicen reformas o adecuaciones al marco jurídico de índole general, las cuales en ocasiones surgen de actos con injerencia local e inclusive desde la base del orden gubernamental como lo son los ayuntamientos.

La importancia de mantener una participación activa, directa y eficaz por parte de las legislaturas locales a fin de atender y regular asuntos que infieren en la vida de los gobernados resulta trascendental, toda vez que la atención que se debe dar a los fenómenos significativos en el ámbito federal, tienen injerencia en la vida local, pues el principio de supremacía constitucional establece la obligación del Poder Legislativo de emitir leyes o decretos de reformas, adiciones o derogaciones a las mismas que no trasgredan o se contrapongan con el interés supremo de la nación, y no se vulneren los derechos humanos a quienes van dirigidas las normas; asimismo, evitar que las emanadas por los poderes federales, trasgredan y vulneren los principios de libertad y soberanía de los estados.

En tal sentido, en el momento actual de la vida democrática que se vive en nuestro país, es necesario establecer desde la ley suprema de la nación, la facultad de participación directa de los congresos locales en las reuniones de trabajo que llevan a cabo las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, por medio de las comisiones que atienden temas específicos, a fin de analizar, exponer, intercambiar y, en su caso, proponer las circunstancias reales que acontecen en la vida jurídica de las entidades que representan en materia de reformas al marco legal con ámbito federal de aplicación, pues con la participación de los representantes de las legislaturas locales se permitiría lograr una armonización legislativa que respalde la creación de leyes o propuestas de reforma al ámbito local y se establecería el intercambio de opiniones en función de los planes de trabajo o agendas legislativas, abonando a una actividad legisladora adecuada a las circunstancias reales del momento en que se realicen.



Si bien la ley suprema de la nación establece en su artículo 71, fracción II, la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión a las legislaturas locales, ésta lograría su eficacia con una participación directa de quienes la originan, participando con derecho a voz en los trabajos de las comisiones que en base a las facultades conferidas se encarguen de analizar y atender las propuestas legislativas que tengan injerencia en la vida de los estados con la federación.

Lo anterior, se propone con una visión de cooperación legislativa, a fin de que se puedan aportar elementos que propicien la coordinación y armonización legislativa de competencia federal vinculada al ámbito local, enriqueciendo el intercambio de opiniones en materia de trabajo legislativo.

El estado de Puebla ha realizado avances trascendentales en materia de armonización legislativa; sin embargo, no se han alcanzado los objetivos planteados, pues nuestro marco jurídico local en su mayoría se encuentra sujeto a las disposiciones del marco jurídico federal, por ser así la naturaleza de la conformación del Estado de Derecho en México, por lo tanto se necesita que en una esfera de coordinación y sin invadir competencias a los poderes federales les sea permitido a los congresos locales participar mediante los elementos que por acuerdo designen, en los trabajos del proceso legislativo que realizan las Cámaras tanto de Diputados como la de Senadores, contribuyendo a realizar una participación legislativa que permita lograr la emisión de leyes o decretos de reforma acorde a las circunstancias materiales y sociales de la vida pública y privada de los estados y sus gobernados.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 51, 57, fracción II, 63, fracción II, 64 y 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 158 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; 90, 95 y 104 del Reglamento Interior del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, se emite la siguiente iniciativa de:

Decreto que adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los subsecuentes en el orden que corresponde al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los subsecuentes en el orden que corresponde al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. ...

I. a IV. ...

...

Cualquiera de las Cámaras a través de sus comisiones ordinarias, podrá convocar a las legislaturas de las entidades federativas, por conducto de los órganos legislativos o de

representación competentes, cuando se discuta una iniciativa de reformas o adiciones a esta Constitución, o a los ordenamientos que impliquen la armonización de la legislación local, con el objeto de conocer sus posturas al respecto.

...

...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Decreto.

Tercero. De conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remítase la presente iniciativa de decreto a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión para lo procedente.

Dada en el Palacio del Poder Legislativo, en la Cuatro veces Heroica Puebla de Zaragoza, a los catorce días del mes de septiembre de dos mil dieciséis.

Diputada Silvia Guillermina Tanus Osorio (rúbrica)

Presidenta

Diputado Pablo Rodríguez Regordosa (rúbrica)

Vicepresidente

Diputado Carlos Daniel Hernández Olivares (rúbrica)

Secretario

Diputado Cirilo Salas Hernández (rúbrica)

Secretario

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

Los suscritos, Clemente Castañeda Hoeflich, Víctor Manuel Sánchez Orozco y María Candelaria Ochoa Ávalos, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo señalado en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el inciso C al artículo 102 y una fracción X al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se expide la Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, con base en la siguiente

#### Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...el relator, quien fue acompañado por un experto forense independiente en su visita, expresa con preocupación que la aplicación del Protocolo de Estambul no siempre se realiza en forma adecuada y completa y muchas veces se lleva a cabo en forma tardía. Asimismo, el Relator insta al Gobierno a llevar a cabo entrenamientos actualizados de los peritos que aplican el Protocolo de Estambul teniendo en cuenta los recientes avances en estándares y prácticas internacionales. Por otro lado, el Relator manifiesta cierta inquietud respecto a la adscripción de los principales servicios forenses a las Procuradurías de Justicia ya que, en principio, esto condiciona la necesaria independencia de estos importantes servicios<sup>4</sup>.

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

De acuerdo con la información recabada a lo largo de la visita, la comisión observó que en múltiples casos de cuerpos hallados en fosas se evidenció por parte de funcionarios de ministerios públicos y servicios forenses la falta de aplicación de protocolos con criterios homologados para el levantamiento de cuerpos, custodia del lugar, cadena de custodia, necropsias, atención a familiares de las víctimas, entre otros. La CIDH exhorta a considerar la creación de un Instituto Nacional Forense, independiente de injerencias políticas y de otra índole, y que se rija estrictamente por criterios técnicos y científicos<sup>5</sup>.

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

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

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

Los fiscales federales, por su parte, han evitado enjuiciar a actores del Estado y a otros no estatales por crímenes atroces. Estas obstrucciones procesales se han materializado de diversos modos: reclasificación de crímenes atroces como ofensas menores, entierro de las investigaciones en la confusión burocrática, desmotivación de las víctimas para que no presenten denuncias y alteración o fabricación de evidencia. En gran medida, esto ha sido posible gracias a la falta de independencia de los servicios forenses y de protección de testigos, que incluso se encuentran asociados a la propia Fiscalía implicada en los procesos<sup>6</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los elementos de la presente propuesta son los siguientes:

#### A. Reforma constitucional

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

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

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

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



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

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

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

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

Artículo 102.

A. ...

B. ...

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

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

Artículo 116. ...

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

I. a IX. ...

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

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

## Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses

### Capítulo

#### Disposiciones generales

I

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

I. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses, y

II. El Sistema Nacional de Ciencias Forenses.

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

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

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

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

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

IV. Instituto: Instituto Nacional de Ciencias Forenses;

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

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

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

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

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

X. Registro Forense: el Registro Forense Nacional;

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

XII. Sistema: Sistema Nacional de Ciencias Forenses; y

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Capítulo

II

### Del Sistema Nacional de Ciencias Forenses

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

Artículo 6. El Sistema estará integrado por:

I. El instituto; y

II. Los institutos estatales.

Artículo 7. Son objetivos del Sistema los siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo III  
Del Instituto Nacional de Ciencias Forenses

Sección Primera  
De la naturaleza, objeto y atribuciones del Instituto

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

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

Artículo 11. Son atribuciones del instituto las siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 12. El instituto estará integrado por:

I. La Junta de Gobierno;

II. La Presidencia;

III. Las delegaciones estatales;

IV. La Contraloría Interna;

V. El registro forense;

VI. El registro nacional; y

VII. Las unidades administrativas.

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

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

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

Sección

Segunda

De la Junta de Gobierno

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Artículo 21. Son atribuciones de la junta:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 24. Son facultades del presidente las siguientes:

I. Tener a su cargo la administración del instituto;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo

IV

Del registro nacional

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

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

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

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

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

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

a) Nombre completo;

b) Edad;

c) Relación con la Persona Desaparecida o no Localizada;

d) Registro federal de contribuyentes o clave única de registro de población;

Domicilio, y

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

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

a) Nombre;

b) Edad;

c) Sexo;

d) Nacionalidad;

e) Clave única de registro de población;

f) Fotografías recientes o, en caso de imposibilidad, el retrato hablado de la persona desaparecida o no localizada;

g) Descripción morfológica, señas particulares y demás datos que permitan su identificación;

h) Fecha, hora y lugar de la última vez que fue vista;

i) Escolaridad;

j) Actividad ocupacional;

k) Pertenencia grupal;

l) Antecedentes judiciales;

m) Antecedentes médicos;

n) Antecedentes odontológicos;

o) Personas que pueden aportar muestras biológicas, y

p) Teléfonos, redes sociales y otros;

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo V  
De los registros forenses

Sección Primera  
Disposiciones Generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sección

Segunda

De la Disposición de Cadáveres de Personas

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

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

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

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

Sección

Tercera

De las Herramientas Tecnológicas



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

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

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

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

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

Capítulo VI  
De la declaración de emergencia nacional forense

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

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

Capítulo VII  
De los Comités de Búsqueda Ciudadana

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

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

- I. Realizar en coordinación con el Instituto la búsqueda de restos forenses de personas desaparecidas o no localizadas en todo el territorio nacional;
- II. Recabar y entregar al Instituto, información forense tendiente a la localización de personas desaparecidas o no localizadas;
- III. Solicitar la participación de las autoridades competentes en materia de atención a víctimas, derechos humanos y protección civil, así como de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de búsqueda de restos forenses de personas desaparecidas o no localizadas;
- IV. Informar puntualmente al Instituto sobre toda clase de hallazgos en materia de ciencias forenses y medicina legal que se desprendan de sus actividades.

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

- I. Un Director, que deberá ser un familiar de una persona desaparecida o no localizada;
- II. Un Perito designado por el Instituto; y
- III. Una asamblea compuesta por familiares de las víctimas y ciudadanos voluntarios.

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

- I. Designar o revocar, mediante las dos terceras partes del voto de los presentes, al director del comité;
- II. Solicitar al Instituto la sustitución del perito adscrito al comité;
- III. Establecer las prioridades de búsqueda y establecer en tal sentido la calendarización de la misma.

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

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

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

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

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

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

El cargo de director de comité será honorífico.

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

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

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

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

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

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

Transitorios

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

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

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

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

#### Notas

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

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

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

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

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

[http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/Approved-FinalConclusionesPreliminares\\_2deMayode2014\\_VisitaSRTMexico.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Approved-FinalConclusionesPreliminares_2deMayode2014_VisitaSRTMexico.pdf)

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

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

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

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

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

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

9 [http://www.policia.es/org\\_central/cientifica/funciones/funciones.html](http://www.policia.es/org_central/cientifica/funciones/funciones.html)

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

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

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

**Que adiciona el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Juan Carlos Ruiz García, del Grupo Parlamentario del PAN**

El suscrito, diputado Juan Carlos Ruíz García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el artículo 6, numeral 1, fracción I, artículo 76, numeral I, fracción II, artículo 77, numeral 1, y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito poner a la consideración de esta tribuna, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el párrafo tercero al artículo 2o. de la misma Carta Magna, a fin de establecer en dicho cuerpo normativo el idioma español como lengua oficial de la Nación mexicana y el reconocimiento de las lenguas indígenas como lenguas nacionales.

**Exposición de Motivos**

En la Nación mexicana, a casi dos siglos de vida de ésta, no se ha establecido, en nuestra Carta Magna, el idioma español como lengua oficial, situación que de hecho ha sido así a través de los años desde el México Independiente.

Lo anterior cobra relevancia en la actualidad, pues la enseñanza del idioma español figura en los planes oficiales de estudio en los diversos niveles de educación que imparte el estado.

Se propone estipular jurídicamente que el idioma español es la lengua oficial del pueblo mexicano para promover una mejor enseñanza del mismo en los planes escolares de estudio, en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior, que constituyen la educación obligatoria establecida en el primer párrafo del artículo 3o. de nuestra Constitución.

No podemos perder de vista que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural con una gran diversidad de comunidades indígenas, las cuales reclaman con justicia, un trato especial para favorecer su desarrollo, por lo cual, se propone disponer que el estado (federación, entidades federativas y municipios) reconoce a las lenguas indígenas como lenguas nacionales; ello traerá como consecuencia el establecimiento de políticas públicas para la adecuada integración cultural, en la Nación mexicana, de las comunidades indígenas que integran su territorio.

Se propone tal reforma en rango constitucional para que exista claridad y plena definición jurídica de que el idioma oficial de la Nación mexicana es el español, por lo cual, debe generarse como consecuencia inmediata el robustecimiento de las políticas educativas a cargo del Ejecutivo federal y de las entidades federativas, para perfeccionar su enseñanza, así como de las lenguas indígenas en los lugares en donde estén asentadas comunidades indígenas.

De esta manera se procura un desarrollo educativo y cultural de la población mexicana más equilibrado y con visión de largo plazo.

Como Poder Legislativo federal debemos establecer normas jurídicas en rango constitucional que sean eficaces para la consecución de la prosperidad general de la población mexicana.

Por todo lo anteriormente expuesto, propongo la aprobación, por esta asamblea legislativa, del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único . Se adiciona un párrafo tercero al artículo 2o., recorriéndose los demás párrafos en su orden dentro del mismo artículo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , para quedar como sigue:

Artículo 2o. (...)

(...)

En la nación el idioma oficial es el español. El estado reconoce a las lenguas indígenas como lenguas nacionales, las cuales forman parte del patrimonio cultural de la nación, por lo cual, el mismo promoverá su estudio y preservación.

(...)

(...)

(...)

A. (...)

I. a VIII. (...)

B. (...)

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.

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

Diputado Juan Carlos Ruíz García (rúbrica)



Que adiciona los artículos 26, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Juan Pablo Piña Kurczyn, del Grupo Parlamentario del PAN, y suscrita por integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo

Los que suscriben, diversos integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso d al artículo 26, se adiciona un párrafo segundo a la fracción IX del artículo 115 y se adiciona un párrafo tercero al inciso b de la fracción I del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de lo siguiente

#### Exposición de Motivos

El federalismo, podemos entenderlo como una forma de organización política moderna, dotada de ciertos principios, reglas y relaciones entre sus miembros cuyas funciones se encuentran distribuidas y bien delimitadas entre los órganos que constituyen los distintos niveles.

Su esencia es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas: “autogobierno mas gobierno compartido”.<sup>1</sup>

Dicha forma de organización política, permite la descentralización del poder público, el equilibrio de poderes para coadyuvar a la democratización en la toma de decisiones, y la distribución de competencias y responsabilidades institucionales.

De igual forma, es garantía de diversidad, al tiempo que también lo es de la unidad de las partes en un todo. En el federalismo coexisten la exigencia de mantener identidades diversas, con la necesidad de conformar un todo unificado.

Es posible observar en los estados federales diversos mecanismos que tienden a lograr la cohesión del conjunto en la elaboración de políticas públicas. Dichos mecanismos no son otra cosa que el sistema de relaciones intergubernamentales.

Así, nuestra Carta Magna establece diversos mecanismos de relación entre los órdenes de gobierno, ya sea a través de instrumentos de coordinación fiscal, en materia de seguridad pública o bien a través de leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión en las que el Constituyente Permanente ha establecido diversas materias en las que los distintos órdenes de gobierno se coordinan para un determinado fin.

Nuestro texto constitucional reconoce en los gobiernos locales, distintos mecanismos de colaboración y coordinación para lograr objetivos concretos en un marco de cooperación local. Así por ejemplo, el artículo 115 constitucional establece que los municipios pueden celebrar convenios con el estado al que pertenecen para que éste, de manera directa o a través de un organismo específico que para el efecto se cree, se haga cargo en forma temporal de algunos de los servicios públicos y funciones que le corresponde realizar a los municipios, o bien para que se presten o se ejerzan de manera coordinada por el estado y por el propio municipio.

Igualmente, el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 permite que los municipios celebren convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

Por otro lado, los municipios pueden celebrar convenios con la federación para la administración y custodia de las zonas federales (fracción V, inciso i) del artículo 115). Y la federación y los estados pueden celebrar convenios por medio de los cuales los segundos pueden ejercer funciones de aquella, o la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”; por último, los estados pueden celebrar convenios con sus municipios, para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que mediante convenio de la federación hubiera transferido a los estados (artículo 116, fracción VII).

En otros casos, la posibilidad de celebrar convenios deriva de leyes federales relativas a materias exclusivas de la federación. Sin embargo, en estos supuestos la facultad exclusiva que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes sobre ciertas materias, incluye la posibilidad de celebrar convenios para compartir con estados y municipios la ejecución de la ley federal (pero no para compartir la potestad legislativa, como sería el caso de las leyes marco o generales).

Otro mecanismo característico del sistema de relaciones intergubernamentales en nuestro país son los convenios que pueden celebrarse en distintas materias entre federación y estados, entre la federación y municipios, entre estados y municipios, o entre municipios. La posibilidad de celebrar convenios deriva en algunos casos directamente de la Constitución.

Las relaciones intergubernamentales han ido cobrando cada vez más importancia en la práctica del federalismo mexicano.

#### Conferencia Nacional de Municipios de México

En todo sistema federal es preciso construir factores que permitan la integración y la cohesión entre los distintos órdenes de gobierno, entre sus órganos legislativos, jurisdiccionales, gubernamentales y administrativos.

En años recientes los titulares de los gobiernos municipales comenzaron a buscar nuevas formas de colaboración y participación que les permitiera contar con mecanismos de coordinación entre mandatarios municipales en la búsqueda de nuevas rutas de

entendimiento y colaboración entre municipio, con el ejecutivo estatal y el poder federal. Este mecanismo derivó en la creación de la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm), que significó un esfuerzo inédito para lograr que el federalismo mexicano tuviera un cauce distinto al que se había construido durante los siglos XIX y XX. La Conamm implicó también la oportunidad de coordinar los esfuerzos de los alcaldes con la finalidad de construir mejores condiciones de desarrollo para los municipios que gobiernan.

La Conamm, constituida formalmente el 6 de octubre de 2014 en León, Guanajuato, se ha distinguido por ser un foro democrático permanente de diálogo, concertación y encuentro entre los titulares de los Poderes Ejecutivos de los municipios y otros actores, con el compromiso de impulsar una visión democrática y federalista desde el seno de las municipalidades, a fin de fortalecer los espacios institucionales y privilegiar los acuerdos que incidan en el desarrollo y bienestar de los habitantes de sus localidades.

El primer antecedente de la Conamm surgió con la firma de la Declaración de Río de Janeiro el 4 de mayo de 2001, en el marco de los trabajos del congreso mundial de alcaldes y en cuyo acuerdo se destaca la necesidad de unificar el movimiento municipal en México. Posteriormente se realizaron reuniones donde se analizaron los temas relacionados con la nueva organización, aprobando un conjunto de acuerdos generales para la conformación de la Conamm.

Posteriormente el 7 de septiembre de 2007 en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, se firmó un documento que comprende compromisos y acuerdos para el establecimiento de la Conamm. Esos acuerdos permitieron desarrollar una etapa de posicionamiento nacional de la Conferencia.

En una etapa más reciente se logró la reunificación del movimiento municipalista, destacándose la suscripción por parte de las asociaciones nacionales de municipios (AALMAC, ANAC y FENAMM) de la Declaración Municipalista de San Luis Potosí, en el marco del Foro desde lo Local celebrado en la misma ciudad en septiembre de 2012.

Lo anterior derivó en una nueva etapa de unidad para el asociacionismo municipal mexicano, el cual permitió que el 31 de enero de 2013, se presentara a la Conamm como una mesa política de diálogo de alto nivel, buscado ser la instancia de representación política de todos los municipios mexicanos.

El artículo 5 de los Estatutos de la Conferencia Nacional de Municipios de México establece que “el objeto de la conferencia es constituirse como la organización que representa a los gobiernos municipales, locales y delegacionales, así como a las asociaciones y a las redes municipalistas del país, con el propósito de impulsar una agenda nacional para el fortalecimiento de la vida municipal y de lograr el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades y en las comunidades locales, con la visión de respetar los principios de institucionalidad, representatividad, pluralidad, consenso, equidad, transparencia y legalidad”.

Ante la situación en la que nos encontramos, resulta necesario transitar hacia un régimen en el cual la federación, los estados y los municipios generen mecanismos de encuentro, de intercambio de información, de deliberación y propuesta.

Por ello, la presente iniciativa busca reconocer a la Conamm como mecanismo de relaciones intergubernamentales en nuestra ley fundamental, a fin de que su participación en la vida institucional fortalezca la vida democrática de nuestro país, y le imprima una suma de esfuerzos para lograr el desarrollo sostenido regional y nacional.

#### Conferencia Nacional de Gobernadores

La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se autodefine como un foro permanente, el cual busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno respeto de las instituciones de México. Éste es un espacio incluyente, abierto a todas las entidades del país, sin distinción de partidos políticos.

Dicha organización, impulsa el fortalecimiento de las entidades federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y capacidad de respuesta de las demandas de sus comunidades.

Esta conferencia propone el diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia así como promueve la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno.

La Conago tiene dentro de sus objetivos realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para así deliberar y proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.

La Conferencia Nacional de Gobernadores es un foro permanente de diálogo, concertación y encuentro entre los titulares de los Ejecutivos estatales y otros actores, con el compromiso de impulsar una visión democrática y federalista desde el seno de las entidades federativas, a fin de fortalecer los espacios institucionales y privilegiar los acuerdos que incidan en el desarrollo y bienestar de todos los mexicanos.

El primer antecedente de la Conago se da en la reunión de gobernadores en Mazatlán, Sinaloa, el 10 de agosto de 2001 a la que asistieron veinte gobernadores. Sin embargo, como tal, la Conago se constituye el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo, con la presencia o representación de todos los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), reafirmando la voluntad superior de los estados con el pacto federal.

Durante la X reunión ordinaria de la Conago celebrada en San Luis Potosí el 30 de julio de 2003, se integran plenamente los gobernadores de todos los partidos políticos, quienes se manifestaron por establecer una agenda común, de buscar el mejor diálogo posible y fortalecer el pacto federal y trabajar de una manera integral.

La época conocida como porfiriato fue marcada por un absolutismo en el que Porfirio Díaz imponía gobernadores según sus intereses. Este hecho nos señala que existe la necesidad de agrupación de los gobernadores, no sólo como una forma de equilibrar el poder frente al Ejecutivo federal, sino como una manera de enfrentar de una manera colaborativa los problemas que enfrenta este gran país.

Es así como surge la Conago, casi un siglo después que su homóloga en los Estados Unidos de América. Allí, la National Governors Association, (NGA, por su siglas en inglés), fue fundada en 1908, como la voz colectiva de los gobernadores. Sus miembros son los gobernadores de los 50 estados, y también pertenecen los gobernadores de los 5 territorios y mancomunidades de los EUA. La NGA realiza un trabajo sistemático de apoyo a gobernadores y a sus equipos, especialmente en el cruce de información y experiencias en distintos programas. De manera especial, los gobernadores se turnan para tomar posición a nombre de todos frente a temas nacionales. El conjunto de trabajos que se tienen en la NGA es una parte valiosísima de la historia de ese país. De igual manera, la NGA apoya a gobernadores entrantes y gestiona y cabildea por los gobernadores en el Congreso Federal.

Contenido de la iniciativa

La iniciativa que hoy se presenta, tiene por objeto incorporar a la Conamm, y a la Conago como organismos públicos conformados por los titulares de los poderes ejecutivos municipales y estatales, respectivamente, y como foros democráticos permanentes de diálogo y concertación entre sus integrantes.

Consideramos que la inclusión de dichos órganos en el texto constitucional, podrá dotar de mayores facultades a los mismos, de manera que sean escuchadas sus propuestas y permitan enfrentar de la mejor manera las problemáticas comunes que se les presentan todos los días.

Consideramos que la solución a los problemas de las entidades federativas, deben ser propuestas desde el ámbito local.

A efecto de tener un mejor panorama de la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

En tal virtud, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona un apartado D al artículo 26; se adiciona una fracción IX al artículo 115 y se adiciona un párrafo tercero al inciso b de la fracción I del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 26.

A...

B...

C...

D. La federación contará con la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Conferencia Nacional de Municipios de México como organismos autónomos, responsables de brindar apoyo técnico en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que atiendan las necesidades de los estados y municipios que propicien el desarrollo equilibrado entre los tres niveles de gobierno.

Artículo 115. ...

I. a VIII. ...

IX. La Conferencia Nacional de Municipios de México, estará integrada por los titulares de los gobiernos municipales, teniendo como objetivo impulsar el desarrollo local y promover políticas públicas que permitan el progreso de los municipios con pleno respeto a las autonomías de cada uno de ellos.

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

...

...

a)...

b)...

...

La Conferencia Nacional de Gobernadores estará integrado por los titulares de los ejecutivos estatales, teniendo como objetivo impulsar el desarrollo local y promover políticas públicas que permitan el progreso de las entidades federativas con pleno respeto a las autonomías de cada uno de ellos.

II. a IX. ...

Transitorios

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

Segundo. Los organismos a que hace referencia el apartado D del artículo 26 se registrarán bajo la Ley reglamentaria correspondiente, la cual deberá ser expedida en un plazo de 180 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 Elazar Daniel J. “Exploración del federalismo”, citado en “Federalismo, gobiernos locales y democracia”; disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/512/4.pdf>

2 <http://elfederalista.mx/?p=144622>

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

Diputados: Juan Pablo Piña Kurczyn (rúbrica), María del Rocío Rebollo Mendoza (rúbrica), José Lorenzo Rivera Sosa (rúbrica), Salomón Fernando Rosales Reyes (rúbrica), Óscar Valencia García (rúbrica), María García Pérez (rúbrica), Candelario Pérez Alvarado (rúbrica), Arturo Álvarez Angli (rúbrica), Delfina Gómez Álvarez (rúbrica), secretarios; Gabriel Casillas Zanatta (rúbrica), Manuel de Jesús Espino Barrientos (rúbrica), Sergio René Cancino Barffuson (rúbrica), Pedro Garza Treviño (rúbrica), María Isabel Maya Pineda (rúbrica), Ingrid Krasopani Schemelensky Castro, Armando Soto Espino (rúbrica).

**Que reforma y adiciona el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a la verdad, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro de la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI, del apartado C del artículo 20; y añade una fracción VIII, y una fracción IX al apartado C del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de motivos**

Parece un lugar común la aseveración de que en México vivimos una crisis de respeto a los derechos humanos. Sin embargo, es una realidad; lo que es aún más preocupante, en muchos casos de violaciones a derechos humanos, existen deficiencias en la investigación de lo ocurrido, no se conoce de forma certera quiénes fueron los responsables, y por lo tanto, permanecen impunes.

En el informe de derechos humanos 2015, el Departamento de Estado de Estados Unidos da cuenta de la corrupción e impunidad que ahoga a México en materia de derechos humanos, señalando que “los problemas más importantes relacionados con los derechos humanos comprendieron la participación policial y militar en abusos graves, tales como ejecuciones extrajudiciales, tortura y desapariciones.”<sup>1</sup>

Asimismo, informa que “hubo numerosos informes de que el gobierno o sus agentes cometieron ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, con frecuencia impunemente. Los grupos del crimen organizado también fueron responsables de numerosos asesinatos, con frecuencia actuaron con impunidad y a veces en contubernio con funcionarios corruptos estatales, locales y con cuerpos de seguridad.”<sup>2</sup>

El reporte hace un recuento de los casos emblemáticos de matanzas perpetradas por fuerzas federales en Apatzingán, Tlatlaya y Tanhuato, los cuales dejaron saldos de 10, 42 y 22 ejecuciones extrajudiciales, respectivamente. También se menciona el caso del homicidio de 72 migrantes, ocurrido en 2010 en San Fernando, Tamaulipas, a manos del crimen organizado; la PGR revelaría, en 2014, la complicidad de la policía municipal en la masacre.

Por su parte, el Informe de 2013 del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la ONU sobre México, resulta muy revelador al respecto, pues indica que “...de las 52 recomendaciones formuladas por la CNDH en relación con vulneraciones del derecho a la vida, entre 2006 y 2013, 39 estaban dirigidas a las



Secretarías de Defensa Nacional y de Marina. Esto quiere decir que 3 de cada 4 recomendaciones estaban dirigidas a las fuerzas armadas.”<sup>3</sup>

De igual manera, señala que “durante la anterior administración federal se cometieron 102 mil 696 homicidios intencionales. El gobierno reconoce que no menos de 70 mil de esas muertes (casi el 70 por ciento) estaban relacionadas con el tráfico de drogas. Esto se suma y a la vez se debe a una impunidad sistemática y endémica.”<sup>4</sup>

Es en este contexto, el grupo interdisciplinario de expertos independientes vino a nuestro país a brindar apoyo técnico -desde una perspectiva de derechos humanos- a la investigación del caso Ayotzinapa. En el informe final rendido por el grupo se recomendó al gobierno mexicano consagrar a nivel constitucional el derecho a la verdad, el deber de recordar y el derecho de las víctimas a saber, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.<sup>5</sup>

Esta iniciativa retoma dicha recomendación, pues la consagración constitucional de los derechos humanos, como han señalado distintos autores, “es un componente indispensable de todo Estado de Derecho, en que las acciones de los gobernantes se encuentran sujetas a lo dispuesto en su legislación y al respeto de los derechos reconocidos a toda persona. Estos dos límites constituyen el marco dentro del cual el Estado puede actuar válidamente”.<sup>6</sup> De este modo, se propone instaurar la protección de este derecho a nivel suprallegal, es decir, a nivel constitucional en virtud del cual no pueda ser alterado o reformado mediante los procedimientos ordinarios de creación y/o modificación de las normas con rango de ley.<sup>7</sup>

Así, frente a la ausencia de esclarecimiento, investigación y sanción de violaciones a los derechos humanos, surge como una respuesta el derecho a la verdad, entendido como, “el derecho que asiste a las víctimas de violaciones manifiestas a los derechos humanos y violaciones al derecho internacional humanitario, así como a sus familias y a la sociedad en su conjunto, de conocer la verdad sobre tales violaciones de la manera más completa posible, en particular la identidad de los autores y las causas, los hechos y las circunstancias en que se produjeron.”<sup>8</sup>

En ese sentido, Eduardo González y Howard Varney señalan que “establecer la verdad y la responsabilidad de los crímenes graves ayuda a las comunidades a entender las causas del abuso y a enfrentarlas: sin el conocimiento preciso de las violaciones del pasado, es difícil prevenir que ocurran nuevamente. La verdad puede ayudar en el proceso de recuperación después de eventos traumáticos, restaurar la dignidad personal (con frecuencia después de años de estigmatización) y levantar salvaguardas contra la impunidad y la negación.”<sup>9</sup>

El derecho a la verdad ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, diversos instrumentos de la Organización de Naciones Unidas y por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

La Corte Interamericana en varios casos, ha ratificado el derecho a la verdad de las víctimas de violaciones a derechos humanos, sus familiares y la sociedad en su conjunto, indicando que:<sup>10</sup>

- El Estado está obligado a proveer a las familias de las víctimas la verdad sobre las circunstancias relativas a los crímenes.
- El resultado de todas las investigaciones debe ser divulgado al público para que la sociedad sepa la verdad.
- La sociedad tiene el derecho a saber la verdad relacionada con los crímenes para prevenirlos en el futuro.

Al tratarse de un concepto de reciente acuñación, el derecho a la verdad ha sufrido una evolución a lo largo de los últimos años en el sistema interamericano. La Corte no lo reconocía en principio como un derecho autónomo, y en varias sentencias, sostuvo que se encontraba “subsumido en el derecho de la víctima o sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento.” En la resolución de los casos Blanco Romero y otros vs. Venezuela, Servellón García y otros vs. Honduras, Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia y Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, por citar algunos, mantuvo dicho criterio.

No fue sino hasta 2010, en torno al caso Gomes Lund y otros (Guerrilha de Araguaia) vs. Brasil, que la Corte declaró una violación al derecho a la verdad de manera autónoma.

El jurista Eduardo Ferrer Mac-Gregor indica que “el derecho a la verdad, actualmente, es reconocido como un derecho autónomo e independiente. Si bien no se encuentra contenido de forma expresa en la Convención Americana, ello no impide que la Corte Interamericana pueda examinar una alegada violación al respecto y declararla.”<sup>11</sup>

Adicionalmente, los tribunales constitucionales y órganos jurisdiccionales de algunos Estados miembros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, han reconocido el derecho a la verdad. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido el criterio de que “existe un interés en conocer la verdad y establecer las responsabilidades individuales” en casos de desaparición forzada.<sup>12</sup> Además, en la misma sentencia, el alto tribunal sostiene que si bien el derecho a la verdad es un bien jurídico con un marcado valor individual, en ciertas circunstancias adquiere carácter colectivo, es decir, que la sociedad en conjunto lo posee.

Por otra parte, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su estudio sobre el derecho a la verdad, indicó que se trata de un derecho autónomo e inalienable, “estrechamente relacionado con el deber del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos, y con su obligación de realizar investigaciones eficaces de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y de las infracciones graves del derecho humanitario, así como de garantizar recursos efectivos y reparación.”<sup>13</sup>

En el contexto nacional, la Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013, contiene un capítulo denominado “Del derecho a la verdad”, cuyos artículos señalan precisamente los derechos que asisten tanto a las víctimas, como a la sociedad en general,

para conocer los hechos constitutivos de delitos y violaciones de derechos humanos, la identidad de los responsables y las circunstancias en que fueron cometidos.

Dicha ley fue creada como una respuesta a las demandas que varias organizaciones sociales, encabezadas por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, plantearon a representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo.<sup>13</sup> Representa un gran avance en cuanto a la consagración del derecho a la verdad en la legislación mexicana. Sin embargo, nuestra Constitución Política sigue sin reconocerlo. Es necesario que un derecho tan relevante como el que nos ocupa, esté consagrado en nuestra Carta Magna, y no sólo en una ley secundaria, para su mejor protección y garantía.

Por ello proponemos incorporar al artículo 20, apartado C, de la Constitución, relativo a los derechos de las víctimas, un par de fracciones que incluyan las prerrogativas que ya consagra la Ley General de Víctimas en sus artículos 19 y 20, que a la letra dicen:

“Artículo 19. Las víctimas tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad y a recibir información específica sobre las violaciones de derechos o los delitos que las afectaron directamente, incluidas las circunstancias en que ocurrieron los hechos y, en los casos de personas desaparecidas, ausentes, no localizadas, extraviadas o fallecidas, a conocer su destino o paradero o el de sus restos.”

“Artículo 20. [...]

Las víctimas tienen derecho a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los diferentes mecanismos previstos en los ordenamientos legales en los cuales se les permitirá expresar sus opiniones y preocupaciones cuando sus intereses sean afectados.”

Como se ha señalado, es importante consagrar el derecho a la verdad a nivel constitucional –no obstante que esté plasmado en la Ley General de Víctimas–, como un derecho humano que poseen las víctimas y la sociedad para prevenir que las violaciones a los derechos humanos se repitan en el futuro. Incorporar este derecho es una medida necesaria para combatir la impunidad que reina en nuestro país, y un arma de empoderamiento de la ciudadanía.

Su reconocimiento en la Carta Magna permite fortalecer su difusión y conocimiento; asimismo, que haya “certeza en la interpretación y posterior aplicación que, por parte de los funcionarios públicos y de los jueces, se dará a las disposiciones constitucionales y legales que establezcan [...] [el derecho], reduciendo así las ambigüedades propias de la consagración implícita [de este]”.<sup>15</sup>

Vivir un estado de derecho no sólo significa que los poderes públicos se encuentran subordinados a las leyes generales, sino que además, implica la “subordinación de las leyes al límite material del reconocimiento de algunos derechos fundamentales considerados constitucionalmente y por tanto, en principio, inviolables”.<sup>16</sup>

El derecho a la verdad, en tanto derecho humano, requiere la mayor protección por parte del Estado. Así, la consagración de este derecho humano como derecho fundamental, permitiría su positivización<sup>17</sup> en la Carta Magna, es decir, que se encuentre reconocido por el pacto político fundante del Estado mexicano: la Constitución.

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

Decreto por el que se reforma la fracción VII, del apartado C del artículo 20; y, añade una fracción VIII, y una fracción IX al apartado C del artículo 20 apartado, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma la fracción VII, del apartado C del artículo 20; y, añade una fracción VIII, y una fracción IX al apartado C del artículo 20 apartado, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 20. [...]

A. De los principios generales:

I. ... X.

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. ... IX.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. [...];

II. [...];

III. [...];

IV. [...];

V. [...];

VI. [...];

VII. [...];

VIII. A participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos, y en los diferentes mecanismos previstos en los ordenamientos legales, en los cuales se les permitirá expresar sus opiniones y preocupaciones cuando sus intereses sean afectados;

IX. Tanto las víctimas como la sociedad en general tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad y a recibir información específica sobre las violaciones de derechos humanos o los delitos que las afecten directamente, incluidas las circunstancias en que ocurrieron los hechos y, en los casos de personas desaparecidas, ausentes, no localizadas, extraviadas o fallecidas, a conocer su destino o paradero o el de sus restos.

#### Transitorios

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

Segundo. La Cámara de Diputados, en un plazo no mayor a sesenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, deberá armonizar las leyes correspondientes.

#### Notas

1 Country Reports on Human Rights Practices for 2015, U.S. Department of State, 2015. Disponible en:

<https://mx.usembassy.gov/es/mexico-informe-de-derechos-humanos-2015>

2 Ibid.

3 Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns: Misión a México, ONU, 2013. Disponible en:

[http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1413997.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf)

4 Ibid.

5 Informe Ayotzinapa, Recomendaciones generales en torno a la desaparición en México, GIEI, Disponible en:

[http://media.wix.com/ugd/3a9f6f\\_d949d60f56864a57bdc2a4df\\_fda49416.pdf](http://media.wix.com/ugd/3a9f6f_d949d60f56864a57bdc2a4df_fda49416.pdf)

6 LEÓN Sáez, Macarena Andrea, et. al., Consagración Constitucional del Derecho de Acceso a la Información Pública. Análisis del estado actual del derecho a nivel nacional y latinoamericano, Universidad de Chile, disponible en:

[http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/11729/leon\\_m.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/11729/leon_m.pdf?sequence=1&isAllowed=y) 7/de-

7 La Constitución como norma fundamental, Acervo de la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en

<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/237/4.pdf>

8 OEA, Asamblea General, Resolución AG/RES. 2175 (XXXVI-O/06) “El derecho a la verdad”

9 GONZÁLEZ Eduardo y VARNEY, Howard, En busca de la verdad Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz, ICTJ, 2013. Disponible en: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Book-Truth-Seeking-Chaptespanish.pdf>

10 González Eduardo y VARNEY, Howard, Ídem

11 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, El derecho a la verdad, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en:

<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/9/4038/10.pdf>

12 Sentencia T-249/03 , Corte Constitucional de Colombia

13 Estudio sobre el derecho a la verdad , ONU. Disponible en: [http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/patrimonio/mc/patrimonioculturale/n-1/capitulos/06\\_PCE1\\_Derecho\\_verdad.pdf](http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/patrimonio/mc/patrimonioculturale/n-1/capitulos/06_PCE1_Derecho_verdad.pdf)

14 La Ley General de Víctimas: un logro más para el Movimiento por la Paz , CNN Expansión, Disponible en:

<http://expansion.mx/nacional/2012/04/25/la-ley-general-de-victimas-un-logro-mas-para-el-movimiento-por-la-paz>

15 Op. cit., LEÓN Saez, Macarena Andrea.

16 Bobbio, Norberto, Liberalismo y democracia , Fondo de Cultura Económica, 2005.

17 Derechos humanos y derechos fundamentales , CNDH. Disponible en:

[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/concepto\\_3\\_2\\_2.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/concepto_3_2_2.pdf)

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

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

**Que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado José Alfredo Ferreira Velasco e integrantes del Grupo Parlamentario del PES**

Los suscritos diputados, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, 77 y 78 del reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente Iniciativa con proyecto decreto que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

A partir de la segunda mitad del siglo XX, nuestro sistema político vio la necesidad de establecer una serie de reformas jurídicas con la finalidad de consolidar nuestra democracia, a través del fortalecimiento de los partidos políticos.

Para lo cual, desde entonces se comenzaron a concretar una serie de reformas, que tenían como único fin, crear un sistema de partidos políticos fuertes, independientes, democráticos y autónomos, capaces de asegurar procesos electorales democráticos. En este sentido, las reformas de 1964, 1977, 1987, 1990, 1993 y 1996, se encargaron de fortalecer a nuestras organizaciones políticas, a través de su financiamiento público.

La reforma de 1996 estableció un sistema novedoso de financiamiento público, compuesto por dos partidas; la primera de ellas se destinaba para cubrir las actividades ordinarias, mientras que la segunda solo se entregaba en el año electoral y su monto era similar al entregado para actividades ordinarias. Igualmente, con dicha reforma, se establecieron los límites en el financiamiento público y se priorizó, éste, sobre el privado.

Esta reforma contribuyó, en gran medida, a la alternancia política que vivió nuestro país a partir del año 2000; sin embargo, el cambio de un partido hegemónico al multipartidismo competitivo, generó un espiral creciente de gastos en materia electoral, lo que produjo que nuestra democracia se encareciera, convirtiéndola en una de las más caras del mundo.

Lo anterior, trajo como consecuencia el descontento social por el alto costo público de nuestros partidos, y planteó la necesidad de disminuir el gasto general de los mismos, así como el fortalecimiento del Instituto Federal Electoral.

En este tenor, en el 2007, se aprobó una reforma constitucional para disminución en forma significativa el gasto de las campañas electorales, el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales y el diseño de un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos.

A pesar de establecer un nuevo método para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias, de la reducción del gasto público para campañas, y de la disminución del financiamiento privado, los resultados por disminuir el costo de nuestro sistema de partidos fue en apenas poco menos de 8 por ciento.

Debido a que el ahorro en el financiamiento público de los partidos fue mínimo, no se logró disminuir el descontento social; el cual, continúa hasta nuestros días y se ha visto agravado por la actual situación económica por la que atraviesa nuestro país.

En este sentido, resulta contradictorio que en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 2016, todos los rubros importantes registraron disminuciones significativas en su gasto programado, respecto al ejercicio fiscal 2015, no así el que se destina a los partidos políticos; el cual, no solo no disminuyó, sino que sufrió un incremento. Es de señalar, que el financiamiento público de los partidos políticos se encuentra regulado por la Ley, por lo que no puede disminuirse si antes no se modifica la legislación en la materia.

El Ejecutivo federal, ha presentado un plan de austeridad para hacer frente a la grave situación financiera que atraviesa nuestra nación, como consecuencia de la caída en la producción de petróleo y la reducción en su precio internacional, para lo cual, se ha planteado disminuir recursos a programas sociales, educativos, de salud, seguridad, etcétera. A pesar de la reducción generalizada en el gasto público, como ya lo señalamos, el gasto destinado a los partidos políticos no puede sufrir disminución alguna, sin antes modificar la legislación para establecer la reducción del mismo.

En los últimos años, la pobreza y la marginación, han golpeado las condiciones de vida de importantes sectores de la población; millones de mexicanos sobreviven cada día en condiciones deplorables por la falta de alimento, un techo digno y la ausencia de atención médica. Además, como consecuencia de lo anterior, se han agravado problemas sociales como la delincuencia, drogadicción, prostitución, desintegración familiar, alcoholismo, entre otros.

Según datos del Consejo Nacional de Valuación del desarrollo social, por sus siglas Coneval; en 2014:

La pobreza por ingresos la padecieron el 21.4 por ciento de los mexicanos.

La pobreza alimentaria fue del 20.6 por ciento

En materia de carencias sociales, se reportó lo siguiente:

Carencia por acceso a los servicios de salud, se reflejó en el 58.4 por ciento, de la población.

La carencia a la seguridad social, en la población, fue de 58.5 por ciento

El porcentaje de la población en pobreza rural es de 20.6 por ciento



En total, la pobreza en México la padecen 55.3 millones de mexicanos; de los cuales el 11.4 están en pobreza extrema.

Ante lo anterior, el Estado y los partidos políticos grandes, se han visto indolentes y no han querido ver y atender el clamor popular que exige la reducción de los recursos públicos que se destinan a los partidos para su manutención; los cuales hoy resultan insultantes, para millones de mexicanos que sobreviven en pobreza. Esta situación genera que los ciudadanos no se sientan representados por los partidos políticos; hoy la gran mayoría de los mexicanos no confían sus intereses en la representación partidista, por el contrario los partidos políticos son sinónimo de corrupción, conflicto de intereses, etcétera.

Sin esta percepción ciudadana no se entendería el avance que tuvieron, en las pasadas elecciones, las candidaturas ciudadanas. Actualmente, los partidos políticos no tienen ningún incentivo para representar los intereses de los ciudadanos, como consecuencia, los ciudadanos han desarrollado un desinterés y repulsión por los partidos políticos, que son percibidos como instituciones corruptas que solo atienden los intereses de su militancia.

Actualmente hay quienes promueven el voto nulo y el abstencionismo como medida de repudio contra los partidos políticos; sin embargo, esta medida no afecta de manera significativa el statu quo de nuestro sistema de partidos, los cuales, solo se preocupa por obtener el voto duro de sus militantes y simpatizantes, para ganar la elección en turno, conservar su registro y el financiamiento público.

Nuestro sistema de partidos políticos, se ha vuelto excesivamente dependiente del erario público, y sin embargo, no ha sido capaz de garantizar ninguno de las siguientes premisas:

Primera , equilibrio en las condiciones de competencia entre el partido en el poder y los partidos de oposición.

Segunda , eliminar la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos y los políticos.

Tercera , proveer una base mínima de recursos para que partidos nuevos o relativamente pequeños puedan organizarse y sobrevivir en la contienda electoral.

Por desgracia el financiamiento público, no ha garantizado ninguna de las situaciones antes descritas, por el contrario es común observar la injerencia de los tres órdenes de gobierno en las elecciones, la infiltración en las campañas políticas de dinero proveniente del narcotráfico o de intereses empresariales, y los partidos de nueva creación son avasallados por los intereses de los partidos grandes.

Como se aprecia en los siguientes porcentajes de distribución de recursos por parte del INE, a cada partido político para el proceso electoral 2014-2015:

PRI 27%  
PAN 23%  
PRD 17%

Partido Verde 9% PT 9%  
Partido Nueva Alianza 7%

Morena, PES y Humanista 1%  
Movimiento Ciudadano 7%

Si bien, el propósito del financiamiento público es garantizar una competencia electoral equitativa entre las distintas alternativas reales de gobierno; esta premisa no se cumple en nuestro país, donde es común el uso de simulaciones jurídicas para rebasar impunemente los topes de campaña y recibir financiamiento privado ilegal.

Como consecuencia, la ciudadanía exige que se acabe con el financiamiento público que reciben los partidos políticos, y reclaman, no sin razón, que sean los propios partidos los que busquen allegarse de recursos privados para su sostenimiento. Igualmente, señalan que dicha medida, obligara a los partidos a servir y atender las demandas ciudadanas para conseguir el apoyo político y financiero de los ciudadanos.

Actualmente, todos los mexicanos contribuimos con la manutención de organizaciones políticas con las que no simpatizamos, incluso podemos estar en desacuerdo con sus políticas y aun así contribuir con su sostenimiento, de eliminarse el financiamiento público, el ciudadano podrá apoyar con recursos propios al partido que representa sus intereses particulares y sociales.

La propuesta de la presente iniciativa, busca que los partidos políticos subsistan únicamente con los recursos que les aporten sus militantes y simpatizantes, esta situación, contribuirá al acercamiento de los partidos con la ciudadanía. En Encuentro Social representamos a nueva generación de políticos que estamos trabajando por construir una nueva cultura política basada en la transparencia, congruencia, honestidad y respeto por la integridad y bienestar de los mexicanos.

Es así que las y los diputados federales de Encuentro Social proponemos eliminar el alto costo que genera, a la ciudadanía, el financiamiento público a los partidos políticos; Lo que traducido en números representa en los últimos 5 años, 80 mil millones de pesos para el Instituto Nacional Electoral, de los cuales en el mismo periodo se han entregado a los partidos políticos el 20 por ciento o sea, 16 mil millones de pesos.

Esta situación resulta ofensiva para millones de mexicanos que a diario padecen servicios educativos y de salud deficientes.

Por tal razón, las y los legisladores de Encuentro Social proponemos la eliminación del financiamiento público a los partidos políticos, con la finalidad de darle un fin social a dichos recursos públicos, e incentivar, a los partidos políticos a atender las demandas

ciudadanas, pues serán los propios ciudadanos los que con sus recursos personales, contribuirán al financiamiento del partido político que represente sus intereses particulares y sociales.

Para el mejor análisis de la propuesta de reforma se muestra el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 41...</b></p> <p>...</p> <p><b>I ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p><b>II</b> La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.</p> <p>El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:</p> <p><b>a)</b> El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p> <p><b>b)</b> El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.</p>	<p><b>Artículo 41...</b></p> <p>...</p> <p><b>I ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p><b>II.</b> La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos <b>sean de origen privado y procedan de aportaciones de militantes y simpatizantes.</b></p> <p><b>El financiamiento privado para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se empleará en el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.</b></p> <p><b>a) (Se deroga.)</b></p> <p><b>b) (Se deroga.)</b></p>

<p>c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones. De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación. III) a VI). ...</p>	<p><b>c) Se deroga</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>III) a VI). ...</p>
--	---

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 116. ...	Artículo 116. ...
...	...
I - III. ...	I a III. ...
IV....	IV....
A-F...	A-F...
g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;	g) Se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;
H-J...	H-J...
k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;	k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;
l) a p)...	l) a p)...
V) a IX)...	V) a IX)...

Por lo expuesto, y en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 V 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; se somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se reforma el primer y segundo párrafo de la fracción II; el primer párrafo del inciso c) también de la fracción II; y se derogan los incisos a) y b) de la fracción II, del artículo 41.

Se reforman los incisos g) y k) de la fracción IV del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I...

...

...

...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos sean de origen privado, por medio de aportaciones realizadas por sus militantes y simpatizantes.

El financiamiento privado para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se empleará en el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

a) (Se deroga.)

b) (Se deroga.)

c) El tres por ciento del financiamiento privado que por las aportaciones de sus militantes y simpatizantes obtengan los partidos políticos deberá ser utilizado en actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales.

...

...

III) a VI). ...

Artículo 116. ...

I. a III. ...

IV....

a) a f)...

g) Se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) a j)...

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

l) a p)...

V) a IX)...

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 realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y deberá:

I. Regular de manera puntual los montos y métodos en que los ciudadanos podrán aportar recursos propios a favor de un partido o candidato ciudadano.

II. Establecer tipos penales especiales que castiguen severamente el financiamiento privado proveniente de actividades ilícitas.

III. Aprobar las leyes, reformas y adiciones que deriven del presente decreto.

Tercero. En el mismo plazo referido en el artículo anterior, el Congreso de la Unión deberá expedir un solo ordenamiento legal que regule de manera integral el financiamiento privado de los partidos políticos.

Cuarto. En tanto se expide el ordenamiento normativo señalado en el artículo anterior, y se hacen las adecuaciones normativas al marco legal señaladas en el artículo Segundo Transitorio, los partidos políticos continuaran recibiendo financiamiento público para realizar sus actividades ordinarias y electorales.

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

Diputados: Alejandro González Murillo, José Alfredo Ferreiro Velazco, Hugo Éric Flores Cervantes, Abdiel Pineda Morín, Gonzalo Guízar Valladares, Norma Edith Martínez Guzmán, Ana Guadalupe Perea Santos, Melissa Torres Sandoval, Cynthia Gissel García Soberanes (rúbricas).



**Que reforma el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prueba confesional, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

El artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Ello implica que ninguna persona podrá ser privada de su libertad arbitrariamente, ser víctima de violencia desproporcionada durante su detención, permanecer incomunicada o aislada, ni ser retenida por plazos mayores a los que indican las leyes; el artículo 16 de nuestra Constitución se pronuncia en el mismo sentido. Sin embargo, las grandes deficiencias que presenta el sistema de justicia penal de nuestro país, obstaculizan el efectivo acceso de los mexicanos a la impartición de justicia y, en muchos casos, los convierten en víctimas de injusticias.

Prácticas tales como la tortura, la fabricación de culpables, la extorsión a manos de agentes estatales y, en casos extremos, la desaparición forzada, tienen como común denominador un origen: la detención ilegal y arbitraria de ciudadanos por parte de cuerpos policiacos y militares, aunada a la falta de su puesta a disposición inmediata ante las autoridades competentes. Estas prácticas aumentaron exponencialmente a partir del lanzamiento de la llamada “guerra contra el narco”, durante la administración del expresidente Felipe Calderón.

A pesar de que México es parte de tratados internacionales que prohíben la tortura y los malos tratos, ésta sigue ocurriendo con mucha frecuencia. De hecho, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas observó durante una visita a nuestro país que la misma “tiene carácter habitual y se recurre a ella de manera sistemática como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas lo requiere”<sup>1</sup>.

Es común la idea de que la tortura es una práctica propia de épocas anteriores, y que es realizada únicamente por gobiernos autocráticos, esto una idea errónea. “Si bien, se argumenta que es un acto desprovisto de razón, o bárbarico, al mismo tiempo se lleva a cabo desde la máxima expresión histórica de la organización humana: el estado.”<sup>2</sup> La tortura implica una violación grave a los derechos humanos, de la que los agentes estatales encargados de hacer cumplir la ley, hacen uso constantemente para obtener confesiones y

fabricar cargos a los ciudadanos. Y su práctica se reproduce, pues es un hecho difícilmente investigable.

Una encuesta global publicada por Amnistía Internacional en 2014<sup>3</sup>, arroja un dato alarmante: 64 por ciento de los mexicanos temen ser sometidos a tortura si son puestos bajo custodia. Eso lo convierte en el segundo país donde el temor es más elevado, sólo por debajo de Brasil.

Pero ese temor de la sociedad mexicana es fundado, puesto que según datos publicados por Amnistía Internacional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido, en tan sólo cuatro años (2010-2014), 7 mil 741 denuncias de tortura y otros malos tratos<sup>4</sup>. Existen, asimismo, indicios para suponer que la práctica de la tortura es muy recurrente a nivel estatal: el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, calculó a partir de datos recopilados de instituciones estatales, que en México, se presentaron al menos 10 mil 400 denuncias de tortura y otros malos tratos a lo largo de 2014.

De 2004 a 2014 los organismos públicos de derechos humanos del país registraron al menos 57 mil 890 quejas por detención arbitraria y más de 17 mil por tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. El estado de Jalisco presentó el mayor número de detenciones arbitrarias en 2014 (6 mil 153), seguido del estado de México (4 mil 591) y el Distrito Federal (4 mil 89)<sup>5</sup>.

Además, existe un patrón de detenciones arbitrarias y tortura en contra de activistas, con la finalidad de inhibir la defensa de los derechos humanos. Como un botón de muestra, basta indicar que, en años recientes, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU emitió cinco opiniones oficiales al gobierno mexicano<sup>6</sup>, por los siguientes casos:

- Damián Gallardo, quien según la opinión 23/2014 fue arrestado violentamente, desaparecido, incomunicado y torturado, hasta que se le obligó a firmar unas hojas en blanco que contendrían su legal confesión. Todo ello como represalia por su labor como defensor de los derechos de pueblos indígenas.
- Pedro Canché, quien según la opinión 18/2015 sufrió una detención y su posterior proceso penal como actos represivos por su labor periodística en favor de la comunidad maya.
- Librado Baños, quien en la opinión 19/2015, se indica que sufrió su arresto y actual procesamiento penal en represalia por su activismo en defensa de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Además se advierte que su salud se encuentra deteriorada debido a los malos tratos que se le han dado en prisión.
- Nestora Salgado, quien según la opinión 56/2015, fue privada de su libertad en una prisión de máxima seguridad y víctima de diversas violaciones a sus derechos humanos debido a su lucha por la autodeterminación de los pueblos indígenas.
- Enrique Guerrero, quien según la opinión 55/2015, sufrió una detención violenta, y fue víctima de golpes, asfixia, amenazas físicas, sexuales y psicológicas para aceptar su

participación en el secuestro de niños. El joven, estudiante de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y ajedrecista, fue hecho preso por su defensa activa de los derechos humanos.

Las fuerzas del orden de los tres ámbitos de gobierno practican detenciones arbitrarias de manera sistemática. En el estado de indefensión al que son llevados los detenidos, corren un riesgo muy alto de ser torturados y sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, para extraerles confesiones o información incriminatoria.

De la misma manera, se tienen varios documentados de casos de migrantes centroamericanos encarcelados, cuya incriminación se debe a confesiones que realizaron sometidos a tortura por parte de las autoridades. Un caso emblemático es el de Ángel Amílcar Colón, hondureño de origen garífuna, que Amnistía Internacional consideró un “preso de conciencia”. Ello, debido a que por su condición de migrante y afrodescendiente, fue detenido en el territorio nacional en 2009; posteriormente, fue torturado por elementos del Ejército y policías federales antes de ser puesto a disposición del Ministerio Público para obligarlo a autoinculparse en la comisión de varios delitos relacionados con el crimen organizado. Ángel pasó más de cinco años recluido injustamente en una prisión de máxima seguridad, hasta que en 2014 fue puesto en libertad, al probarse su inocencia<sup>7</sup>.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe Situación de los derechos humanos en México 2015 indica que ha recibido información sobre los métodos de tortura más utilizados, que incluyen golpes con puños, macanas y culatas de armas en diversas partes del cuerpo; patadas con botas; insultos, amenazas y humillaciones; descargas eléctricas en los genitales; presenciar y escuchar el sometimiento de otras personas a tortura; la asfixia; y la tortura sexual. Es decir, que comprende actos que no sólo causan un daño físico sino también mental y emocional. Además, señala la Comisión que “a nivel estatal las detenciones arbitrarias son utilizadas políticamente como herramienta para acallar voces disidentes, movimientos sociales y movimientos estudiantiles.”<sup>8</sup>

En la práctica judicial, resulta extremadamente complicado para los imputados refutar y desechar la prueba confesional obtenida forzosamente. El papel que en ese sentido juegan los peritos es crucial, pues “a menudo descartan las lesiones o examinan a las víctimas demasiado tarde, cuando hace ya mucho que las heridas han curado. Así, con las pruebas físicas desaparecidas, y las pruebas psicológicas ignoradas, nadie rinde cuentas de lo sucedido.”<sup>9</sup> Es un círculo vicioso en el cual, la tortura es practicada mientras que el gobierno pretende que no existe, por lo que su uso se perpetúa.

En ese tenor, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) advirtió en su informe sobre el caso Ayotzinapa, acerca del peligro que representa en un sistema de justicia penal como el nuestro, la preponderancia que se le da a la prueba confesional. Sobre todo si se considera la prevalencia de la práctica de la tortura en la obtención de confesiones.

Así, el GIEI recomendó al Estado mexicano realizar una reforma legal para establecer de manera expresa en la legislación mexicana tanto a nivel federal como estatal que en ningún

caso la confesión del inculpado puede ser plena prueba. La confesión siempre debe ser confrontada con otros medios de prueba<sup>10</sup>.

Considerando que por mandato constitucional, a todas las autoridades les corresponde respetar, garantizar y promover el respeto a los derechos humanos, esta iniciativa busca establecer una postura de combate a la tortura, un mal endémico que afecta a nuestro sistema de procuración de justicia. Si bien es cierto que el estado posee el monopolio del uso de la fuerza, debe usarla de forma razonable, excepcional y proporcional, respetando en todo momento la integridad y la dignidad de las personas. Dadas las condiciones violentas en que, en muchas ocasiones, son obtenidas las confesiones en el desarrollo del proceso penal, es necesario que la prueba confesional no sea considerada prueba plena, sino que en todo momento sea valorada en relación con otros medios objetivos de prueba.

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

Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción II del artículo 20 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 20. [...]

A. De los principios generales:

I. a X.

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. [...]

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio. En ningún caso la confesión del inculpado podrá ser prueba plena, siempre deberá ser confrontada con otros medios de prueba ;

III. a VIII.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. 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. La Cámara de Diputados, en un plazo no mayor a sesenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, deberá armonizar las leyes correspondientes.

Tercero. Los congresos de los estados, en un plazo no mayor a ochenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, deberán armonizar sus respectivas leyes en la materia.

#### Notas

1 Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del Artículo 20 de la Convención y respuesta del Gobierno, CCT-ONU, Ginebra, 2003, documento CAT/C/75. Disponible en

2 Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos , SCJN. Disponible en:  
[http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo\\_tortura\\_electronico.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_tortura_electronico.pdf)

3 Actitudes respecto a la tortura: Stop tortura Encuesta Global , Amnistía Internacional. Disponible en:  
<https://www.amnesty.org/es/documents/ACT40/005/2014/es/>

4 La tortura en México está fuera de control, Amnistía Internacional. Disponible en:  
<https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/stop-torture-mexico/>

5 Informe sobre patrones de violaciones a derechos humanos en el marco de las políticas de seguridad pública y del sistema de justicia penal en México , Centro PRODH. Disponible en: [http://centroprodh.org.mx/PatronesViolacionesDDHH\\_Prodh.pdf](http://centroprodh.org.mx/PatronesViolacionesDDHH_Prodh.pdf)

6 Los 5 casos de tortura y detención arbitraria que la ONU exige a México reparar , Animal Político. Disponible en:  
<http://www.animalpolitico.com/2016/04/los-5-casos-de-tortura-y-detencion-arbitraria-que-la-onu-exige-a-mexico-reparar/>

7 Centro Prodh presenta caso de Ángel Amílcar, defensor de DH criminalizado por ser migrante; Amnistía Internacional lo adopta como preso de conciencia, Amnistía Internacional. Disponible en:

<http://amnistia.org.mx/nuevo/2014/07/22/centro-prodh-presenta-caso-de-angel-amilcar-defensor-de-dh-criminalizado-por-ser-migrante-amnistia-internacional-lo-adopta-como-presos-de-conciencia/?o=n>

8 Situación de los derechos humanos en México , CIDH.

Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

9 La tortura en México está fuera de control, Amnistía Internacional. Disponible en:

<https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/stop-torture-mexico/>

10 Informe Ayotzinapa, Recomendaciones generales en torno a la desaparición en México , GIEI, Disponible en:

[http://media.wix.com/ugd/3a9f6f\\_d949d60f56864a57bdc2a4dffda49416.pdf](http://media.wix.com/ugd/3a9f6f_d949d60f56864a57bdc2a4dffda49416.pdf)

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

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

**Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Víctor Manuel Sánchez Orozco y Macedonio Salomón Tamez Guajardo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

Los suscritos, diputados Víctor Manuel Sánchez Orozco y Macedonio Salomón Tamez Guajardo, integrantes 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, someten a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

I. La Declaración Universal de los Derechos Humanos puntualiza en sus artículos 7 y 23, que todos somos iguales ante la ley y tenemos, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. De igual forma, señala que todas las personas tenemos derecho al trabajo, a la libre elección de nuestro trabajo, y a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, así como a la protección contra el desempleo.

II. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la que nuestro país forma parte, reconoce como derechos fundamentales e inalienables los siguientes:

- El derecho al trabajo,
- La protección contra el desempleo; y
- La protección contra el despido.

III. Según la misma OIT “la crisis mundial del empleo es uno de los riesgos más grandes para la seguridad en estos tiempos”<sup>1</sup> ya que de acuerdo a dicha organización: “Casi la mitad de la población del mundo vive con menos de 2 dólares al día. Y en demasiados lugares el hecho de tener un trabajo no es ninguna garantía de que será posible salir de la pobreza”<sup>2</sup> .

IV. A su vez, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de junio de 2011 en su artículo 1o. establece como derecho humano que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las



condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.... Queda prohibida toda discriminación... que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

V. Que atendiendo a lo anterior, en consideración de quienes suscriben, la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pareciera apartarse de los referidos derechos humanos y laborales internacionales, contenidos, garantizados y respaldados en nuestra propia Carta Magna, pues con su contenido vulnera los derechos humanos de los agentes del ministerio público, de quienes desempeñan funciones periciales y en general de todos los miembros de las instituciones policiales de la federación, de las entidades federativas y de los municipios. Lo anterior es así pues en dicho precepto constitucional se establece que en el caso de que dichos funcionarios sean separados de sus cargos, el estado sólo estará obligado indemnizarlos y pagarles demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio , cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

En otras palabras, si en una sentencia ejecutoriada se resuelve que la separación del servicio fue injustificada, sin bases ni fundamentos o ilegal, a pesar de ello, por precepto constitucional dichos servidores no tienen posibilidad de que se les restituya en su totalidad en sus derechos, como sí sucedería con cualquier otro trabajador de nuestra nación.

VI. Cabe señalar que esta violación a los derechos laborales, nació en el mes de marzo de 1999, cuando el gobierno federal impulsó dicha reforma como parte de las acciones encaminadas al combate a la corrupción, pues se consideró que era una medida eficaz que permitiría depurar los cuerpos policiacos de los elementos corruptos. Sin embargo, aunque el objetivo se pudiera considerar correcto, en opinión de quien esto suscribe, el medio o reforma que se utilizó para lograrlo fue equivocado, pues únicamente se estableció la prohibición a la no reinstalación, sin acompañarla de excepciones ni de estrategias integrales para identificar verdaderamente las causas de la corrupción en los cuerpos policiacos. Evidentemente que los suscritos están de acuerdo en que los policías que no cumplan con los requisitos de permanencia o incurran en alguna responsabilidad en el desempeño de sus funciones sean separados de sus cargos, en lo que no se puede estar de acuerdo, es que se restrinja lisa y llanamente la reinstalación, incluso cuando los afectados demuestren que fueron despedidos injustificadamente.



VII. También consideramos importante apuntar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó en su momento la existencia de una violación a los derechos humanos de los servidores públicos sujetos a la referida restricción, pues ante la existencia de tesis jurisprudenciales encontradas, se resolvió una contradicción de tesis, en el expediente 28/2001, en la que el máximo órgano jurisdiccional consideró que la reforma de 1999, no creó una prohibición absoluta para la que procediera la reinstalación, sino que solamente restringió la reinstalación a los miembros de las corporaciones policiales, que no llenaron los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, pero que sí podrían reincorporarse quienes los satisficieran, argumentando que: "...de no estimarlo así se propiciaría no sólo que se presenten remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones policiacas los buenos elementos."

VIII. En virtud de lo anterior, consideramos que nos encontramos frente a un evidente caso de antinomia legal, pues tenemos dentro del propio texto de nuestra Constitución dos disposiciones contrarias entre sí y que no pueden ser válidas simultáneamente sin que una contradiga a la otra, teniendo entonces este Poder la obligación legislativa de reformar ambas o derogar una o la otra. En consecuencia, por un principio de congruencia interna de nuestra propia Carta Magna y de respeto a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, consideramos que la única solución procedente es reformar la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución federal, para que ésta sea conforme a los derechos humanos que la propia Constitución asegura para todos los mexicanos. Cabe añadir que respecto a este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

"Principio Pro Personae. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél. El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro personae que es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas

que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio pro personae en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.”

IX. En este orden de ideas, en estricto respeto a los derechos humanos y laborales de los referidos servidores públicos previstos en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de nuestra norma suprema, lo jurídicamente adecuado es que en los casos en que una autoridad jurisdiccional resuelva en definitiva que la separación del elemento de seguridad fue injustificada, deben de restituirse al referido trabajador la totalidad de sus derechos laborales, incluido desde luego, la reinstalación en el cargo que venía desempeñando, justamente porque la autoridad que lo despidió o separó de su encargo, no pudo acreditar que existió razón suficiente para hacerlo, y por lo tanto, desde el punto de vista legal no existe duda sobre la confiabilidad del elemento del cuerpo de seguridad pública.

X. Uno de los elementos de mayor gravedad derivado de lo dispuesto por dicho precepto constitucional reside en sancionar la sospecha o incluso la rectitud de un elemento, cuando lo correcto es que si la autoridad patronal no pudo acreditar ante un juzgador la existencia de una causa justificada para dar de baja al servidor público, de acuerdo a los principios generales del derecho, eso equivale a la inexistencia de la razón jurídica, y por lo tanto, ningún derecho u obligación puede asirse de lo inexistente. En consecuencia, dicho artículo sanciona la sospecha, con o sin fundamento, y no obliga a la autoridad a acreditar un hecho fehaciente como elemento necesario para despedir al servidor público en evidente perjuicio de sus derechos fundamentales.

XI. Además de lo anterior, a más de 15 años de su implementación, no existen evidencias ni pruebas de que la referida disposición constitucional haya representado avance alguno en el tema de la corrupción al interior de las corporaciones policiacas y la investigación, ni disminución al índice delictivo, sino que al contrario, han aumentado los factores negativos. Entre toda esa problemática generada se encuentra de manera enunciativa mas no limitativa la siguiente:

1. Despidos injustificados y arbitrarios (en algunos casos sin procedimiento previo) convalidados por la ley.
2. Afectación al interés general de la sociedad, cuando se separa del cargo a un buen elemento policiaco que ha sido injustamente despedido.
3. Poder omnipotente dado a ciertos servidores públicos de mando superior, para despedir arbitrariamente a los elementos policiacos, ministeriales o peritos, con la seguridad de que no podrán ser reinstalados.

4. Violaciones sistemáticas a derechos humanos fundamentales: acceso a la justicia, igualdad ante los tribunales, legalidad, imparcialidad, congruencia y progresividad.

5. Violaciones sistemáticas a tratados y principios internacionales: pro persona, debido proceso, igualdad (no discriminación).

XII. Abundando en lo anterior, es válido señalar que el contenido de la fracción XIII del artículo 123 constitucional, niega a los encargados de la seguridad pública la estabilidad laboral, cuando les prohíbe y los imposibilita a ser reinstalados por autoridad competente cuando resuelve que fue injusta su separación de cargo, obligando al juzgador a caer en contradicción con los principios generales de derecho que rigen nuestra ley suprema, contraviniendo además los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución política y los tratados internacionales en los que México es parte.

XIII. Así las cosas, aunque se pudiera entender la ratio legis detrás de este precepto jurídico, consistente en proteger en la mayor medida posible a los cuerpos policiacos y de procuración de justicia, de la corrupción e infiltraciones por parte de grupos criminales y/o narcotraficantes, la realidad es que en ninguna democracia moderna es válido aplastar los derechos de inocentes con base en una sospecha o con el pretexto de poner algún candado legal a una conducta que se pretenda evitar. Por el contrario, la autoridad está siempre obligada a garantizar a todos los ciudadanos igualdad de derechos y garantizarles el debido acceso a la justicia a través de la existencia de tribunales libres encargados de decir el derecho, y de exigir el respeto a dichas decisiones. Eso por supuesto debe incluir a sus propios empleados, sin importar el área o dependencia en la cual laboren, pues en este caso concreto, no se puede evitar señalar lo irónico detrás de esta disposición que violenta derechos humanos de servidores públicos cuya encomienda es precisamente garantizar los derechos humanos de la población. Es importante recordar que a los derechos humanos los rige el principio de “universalidad” que significa precisamente que deben ser garantizados siempre y para todos, sin exclusiones.

XIV. Cabe destacar también lo perjudicioso y riesgoso de este esquema, pues posibilita legalmente que un solo alto mando corrupto o corrompido pueda despedir injustificada e impunemente a todos aquellos servidores públicos que no se ajusten a sus designios, en un evidente “fraude a la ley”, de tal forma que esta disposición no sólo atenta contra los derechos humanos y los principios constitucionales ya descritos, sino que atenta contra sí misma, contra su propio espíritu, pues posibilita en un grado mayor aquello que el Constituyente pretendió evitar en primer lugar, a saber: la corrupción en dichos cuerpos; siendo ello una razón más que suficiente para realizar esta pretendida reforma.

XV. En conclusión, la presente iniciativa tiene como finalidad se reforme el artículo 123 constitucional, fracción XIII, apartado B, párrafo segundo, de tal forma que se concilien los intereses del estado y la seguridad pública con los intereses laborales

de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios. El objetivo final es que dicho precepto guarde congruencia con los principios generales de derecho, los derechos humanos, las garantías constitucionales y los derechos laborales contemplados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y atienda irrestrictamente los tratados internacionales.

XVI. Que para un mejor análisis de la reforma que ahora se propone, presento el siguiente cuadro comparativo del contenido:

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

Decreto que reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. ...

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

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, 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 estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, así como en su caso, la reincorporación al servicio, que conforme a derecho se resuelva .

...

...

XIII Bis a XIV. ...

Transitorios

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.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/lang—es/index.htm>

2 <http://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/lang—es/index.htm>

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

Diputados: Víctor Manuel Sánchez Orozco, Macedonio Salomón Tamez Guajardo (rúbricas).

**Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Arturo Santana Alfaro, del Grupo Parlamentario del PRD**

Planteamiento del problema

De acuerdo con la opinión emitida en 2003 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), México está situado como el único país con el salario mínimo inferior al umbral de la pobreza, y un 14 por ciento de los trabajadores reciben un ingreso aún inferior a éste.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el año 2013, México es el segundo País dentro de dicha Organización con el salario mínimo general más bajo.

Es inadmisibles que países como Nicaragua, Paraguay y otros más de Latinoamérica que son menos productivos tengan mejor salario. Es necesario que México se ponga a la par de dichos países en donde a la clase trabajadora le alcanza el salario perfectamente para vivir con las necesidades básicas y con esto el esfuerzo de cada uno de los trabajadores es verdaderamente retribuido.

El último incremento a los salarios mínimos que se hizo en el año 2015, por parte del secretario del trabajo y el presidente de la Conasami, quedo en 73.10 pesos, es francamente ofensiva la propuesta para la clase trabajadora en nuestro País y sobre todo totalmente alejada de la realidad económica que se está viviendo en México. Ya que dicho salario que opera en la actualidad no alcanza para comprar los productos de la canasta básica, ni para cubrir las necesidades primordiales de una familia que son la educación, vivienda, alimentación por mencionar algunos.

Ya que como lo reconoce el Secretario del Trabajo, Alfonso Navarrete Prida es momento de que se cambie, se mejore la justicia laboral y se recupere el poder adquisitivo de los salarios.

Argumentos

Desde hace más de 70 años fue creada la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos como un organismo público descentralizado, establecida mediante la reforma a la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1932, así como las correspondientes reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo publicadas en el mismo Diario el 31 de diciembre de ese mismo año.

Dicho órgano fue creado con la finalidad de fijar y actualizar los salarios mínimos generales y profesionales; los primeros de conformidad con lo establecido en la fracción VI del artículo 123 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

que registrarán en las áreas geográficas que se determinen y los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. Con este propósito la Dirección Técnica de esta Comisión Nacional realizaría los trabajos encaminados a fijar los salarios mínimos legales, procurando asegurar la congruencia entre éstos y los atributos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al salario mínimo.

La Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 551 de la Ley Federal del Trabajo, funciona con un presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica.

El Consejo de Representantes se integra con la representación del gobierno, compuesta por el Presidente de la Comisión, que será también el Presidente del Consejo y que tendrá el voto del gobierno, y de dos asesores, con voz informativa, designados por el secretario del Trabajo y Previsión Social; con un número igual, no menor de cinco, ni mayor de quince, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los patronos, designados cada cuatro años, de conformidad con la convocatoria que al efecto expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Es preciso que en cualquier economía se lleven a cabo las modificaciones a los salarios mínimos diarios, que garanticen una calidad de vida para todas las familias mexicanas. Con esto se estaría consagrando verdaderamente el derecho universal al salario mínimo.

De acuerdo con el artículo 123, apartado A, fracción VI, de la Carta Magna se 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. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

El Salario Mínimo de acuerdo con lo estipulado por el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. Este deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural. Así como para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Conforme a lo señalado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el salario mínimo es la suma mínima que deberá pagarse al trabajador, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia; teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los Países.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) recomendó, que la fijación del salario debe de ser un elemento de toda política establecida para eliminar la pobreza y asegurar la satisfacción de las necesidades de todos los trabajadores y sus familias. Además que es necesario que el mismo se vaya ajustando con el tiempo, tomando en consideración los cambios en el costo de la vida.



En el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, se encuentra plasmado otro principio fundamental que sustenta en que consiste un salario digno; el cual menciona 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.

El Partido de la Revolución Democrática se preocupa por la situación de la clase trabajadora del país, la cual hasta el día de hoy se encuentra en un total estado de indefensión, y que hoy, necesita que todos apoyemos para que puedan tener verdaderamente un salario digno para ellos y sus familias. Y de esta forma ganen lo suficiente para que puedan cubrir las necesidades más elementales para sobrevivir.

Es momento de escuchar a la clase trabajadora y sin dejar de lado la opinión de la clase patronal para tratar de estabilizar paulatinamente el salario mínimo hasta que este sea tangible.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, por mencionar sólo algunos, son derechos humanos expresamente reconocidos por nuestra carta magna y en los tratados internacionales de los que México es parte. En tal virtud, la suficiencia del monto del salario mínimo general es una condición primordial para asegurar su pleno goce y disfrute, particularmente de aquél sector de la población que sólo percibe el equivalente a un salario mínimo.

En base a la observación general número 16 del Comité de los Derechos del Niño, sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, en la cual el Comité exhorta a los estados a crear condiciones laborales en las empresas que ayuden a los padres y los cuidadores a cumplir responsabilidades en lo que respecta a los niños a su cargo, entre otros, pagando un salario suficiente para tener un nivel de vida adecuado; es claro que en nuestro país no se cumple con esto.

De acuerdo con la frase de José María Morelos y Pavón que a la letra dice “que se eduque al hijo del labrador y del barrendero como al del más rico”.

El comité lamenta que a pesar del positivo crecimiento de los indicadores macroeconómicos en México especialmente la marcada baja del nivel de la inflación, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos no ha ajustado al alza el salario mínimo. En estos momentos, es preciso percibir alrededor de cinco veces el salario mínimo para adquirir la canasta básica constitucional.

El pasado 19 de septiembre Navarrete Prida dijo que el gobierno federal comparte la exigencia de que se recupere el poder adquisitivo de los salarios.

Por otra parte el relator especial sobre el derecho a la alimentación, en su misión a México del año 2011, expuso su preocupación por el incumplimiento del mandato constitucional de que el salario mínimo esté de conformidad con el costo de la canasta básica y exhortó a



las autoridades correspondientes a que se establezca un salario mínimo que garantice a todos los trabajadores un sueldo vital que permita a ellos a mantenerse a sí mismos y a sus familias.

Uno de los derechos humanos de toda persona consiste en percibir una remuneración por su actividad laboral. En México, el núcleo esencial de ese derecho se refleja de manera primordial en el salario mínimo, figura reconocida por la Constitución y la normatividad secundaria a través de la cual se refuerza la garantía de un mínimo vital a favor de un importante sector de la población. Quienes participan en el procedimiento para la determinación de éste, así como las medidas complementarias de protección social, deben tomar en cuenta la satisfacción de los derechos humanos que esto lleva consigo, en particular para las personas que perciben un sólo salario mínimo.

La crisis que enfrenta la actual política salarial a la baja política que se ha promovido por cuatro décadas por sectores oficiales y la constante pérdida del poder adquisitivo, trajeron un incremento de la pobreza y deterioro económico y social en el país. Varios de los argumentos para mantener el crecimiento del país mediante bajos salarios y exigir productividad argumentos impulsados en instancias internacionales y de varios ex secretarios del trabajo han colocado a las familias de los trabajadores en la precariedad laboral y en la informalidad, formando parte importante de la situación insostenible para la población trabajadora. Tal situación se encuentra vinculada con el ahorcamiento cada vez mayor de la economía mexicana; bajos salarios, altos niveles de desempleo e informalidad, la expulsión de población en forma de migración laboral y el paso de la pobreza a la miseria generalizada.

Estamos en el momento preciso de que exista una verdadera justicia laboral para toda la clase trabajadora de la República Mexicana. Es por ello, que debe de desaparecer la Conasami porque no ha cumplido con el objetivo constitucional para el cual fue creada; ya que ha quedado rebasada por la demanda de la clase patronal. El salario debe estabilizarse de una manera real y no simulada para que pueda satisfacer las mínimas necesidades del trabajador y sus familias. De no ser así nuestro país ira en un retroceso provocando que siga estando dentro de las naciones con más pobres y con el salario mínimo más bajo.

Es por ello, que es necesario la creación de una institución nueva que no esté viciada en la cual se puedan observar verdaderos cambios en beneficio de la clase trabajadora.

Se reconoce que se han hecho esfuerzos mediante reformas laborales fallidas que no han beneficiado en lo absoluto el mejoramiento a los salarios.

#### Fundamento Legal

El que suscribe Arturo Santana Alfaro, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación del Instituto Nacional Autónomo de los Salarios Mínimos.

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

Artículo 123. ...

...

A...

I. a V. ...

VI. Los salarios mínimos 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. Se fijarán en forma anual y podrán revisarse e incrementarse en cualquier momento cuando sea necesario de conformidad con la ley, a propuesta del Instituto Nacional Autónomo de los Salarios Mínimos, que será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, facultado para realizar los estudios y diagnósticos necesarios para la determinación de los salarios mínimos.

El Instituto Nacional Autónomo de los Salarios Mínimos estará integrado por un presidente, un representante de los trabajadores y de los patrones y cuatro consejeros ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en el sector académico y profesional, con experiencia mínima de 15 años en materia laboral y que no pertenezcan a algún partido político. Serán nombrados por dos terceras partes de los miembros presentes la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios. Dicho nombramiento podrá ser impugnado por única vez por el presidente de la República y si no lo hiciere el cargo será ocupado por la persona nombrada por la Cámara de Diputados.

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

VII. a XXXI...

B. ...

Transitorios

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

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

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

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

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

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

Diputado Arturo Santana Alfaro (rúbrica)

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

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

**Problemática**

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

Actualmente el Poder Legislativo mexicano está conformado según el principio de representatividad<sup>1</sup>, de conformidad con el artículo 40 constitucional que a la letra dice: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental; asimismo se establece en el artículo 41 que la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y por los de los estados.

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

“La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.”

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

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

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

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

El sistema para elegir senadores también tiene un componente mixto. Un total de 96 senadores son electos en 32 distritos en los que se disputan 3 escaños. Cada partido presenta listas cerradas de dos candidatos cada uno. De los tres escaños que se eligen por distrito, dos son asignados a la lista del partido que obtiene una mayoría relativa de votos y el tercer escaño se otorga al primer candidato de la lista del segundo partido más votado. A estos 96 senadores se suman otros 32 elegidos por RP en listas cerradas de partido en un único distrito nacional<sup>2</sup>.

Como todo sistema de mayoría relativa y representación proporcional ofrecen ventajas y desventajas, al respecto distintos analistas y comentaristas coinciden en que el sistema de mayoría relativa ofrece ventajas en la sencillez y claridad en su operación, permite la identidad y comunicación entre el representante y el representado e impide que la elección sea determinada por los dirigentes de los partidos. No obstante, tiene la desventaja de impedir la representación de todas las

corrientes relevantes. Por otro lado, como principal ventaja del sistema de representación proporcional es que permite que todas las corrientes ideológicas que se manifiestan en el país tengan representación en el pleno, además que el número de escaños es proporcional al número de sufragios emitidos a favor de cada partido o coalición.

Cabe mencionar que en 1986 se reformaron los artículos 52 y 56 de la Constitución, en la actualidad el texto permanece vigente y establece la composición del Congreso que se determinó originalmente en la Constitución de 1917. La reforma tuvo como principal propósito incrementar el número de diputados que integraba la Cámara baja de 100 a 200 como actualmente se encuentra, entre los principales argumentos que se vertieron destaca la necesidad (según el principio de representatividad) de equilibrar la participación de las minorías en el Congreso en relación con las mayorías, con el propósito de evitar la polarización de las corrientes ideológicas y la sobrerrepresentación dando voz a los excluidos. En 1993-1996, el Senado de la República también incrementó el número de legisladores que lo conformaría<sup>3</sup> pasando de 64 a 128 senadores, bajo el sistema de mayoría relativa y primera minoría.

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

#### Situación actual

México es uno de los países con mayor número de legisladores a nivel internacional superando incluso naciones con mayor proporción territorial y número de habitantes. Actualmente ambas colegisladoras poseen 628 legisladores, de los cuales 500 son diputados y 128 senadores, de acuerdo con cifras del Censo de Población y Vivienda 2010, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), México cuenta con una población de 112.34 millones de personas; de modo que cada legislador representa aproximadamente a 178 mil habitantes, esta misma

relación para el caso italiano es de 61 mil habitantes representados por cada legislador; siendo Italia el país con mayor número de diputados (630) y senadores (315) en su congreso (945 legisladores).

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

Por otro lado, de un estudio elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados se desprende que, en general un alto porcentaje (59 por ciento) de la ciudadanía, al ser entrevistada se inclina por señalar que el número de legisladores federales debe disminuir, otros más, que debe mantenerse (26 por ciento) la cantidad ya establecida y, un disminuido número de ciudadanos consideran que deben aumentar (6 por ciento). Los anteriores resultados los obtienen de la encuesta que realizaron señalando lo siguiente<sup>5</sup> :

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

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

Sumado a lo anterior con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los representantes de la Cámara perciben ingresos anuales de 213 mil 600 dólares<sup>7</sup> o casi 13 veces el producto interno bruto (PIB) per cápita del mexicano promedio<sup>8</sup> , en términos de salario mínimo<sup>9</sup> sus ingresos son 214 veces superior al que percibe la población que gana entre uno y dos salarios

mínimos, ligeramente superior a sus homólogos chilenos; no obstante el número de legisladores de ese país es casi cuatro veces menor. Por último (si bien se reconoce no es lo más relevante) adelgazar las líneas de curules en el Congreso traerá efectos positivos en la disminución del costo de un Congreso tan oneroso, beneficiando el ahorro nacional al disminuir la carga presupuestal. Con información del Portal de Transparencia de la Cámara de Diputados, éstos perciben un total de 147 mil pesos por legislador, para 2014 se destinaron 73.5 millones de pesos para cubrir servicios personales. Recordando que para 2014 y de acuerdo a cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación el gasto neto presupuestario ascendió a más de 4 billones de pesos, de modo que el ahorro sí es significativo.

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

Por ultimo entre los argumentos que se señalan para la disminución de diputados en la figura plurinominal destacan los siguientes<sup>10</sup> :

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

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

Argumentación



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

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

Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

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

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

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

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

Transitorio

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

Notas

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

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

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

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

5 *Ibidem*.

6 Reforma al Congreso de la Unión, en [http://www.cide.edu/cidemun/Reforma\\_del\\_Congreso\\_de\\_la\\_Unión.pdf](http://www.cide.edu/cidemun/Reforma_del_Congreso_de_la_Unión.pdf)

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

8 17.019 dólares estadounidenses

9 1.722 dólares estadounidenses PPA

10 *Ibid*.

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

Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica)

Que reforma el artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate de la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, a cargo del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Clemente Castañeda Hoeflich, diputado 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 6, fracción I, y 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 mediante el cual se reforma el tercer párrafo del artículo octavo transitorio del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, de acuerdo con la siguiente

#### Exposición de Motivos

I. El 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

En esa reforma, entre otras cosas, se creó un Sistema Nacional Anticorrupción y se estableció la obligación de las entidades federativas de establecer sistemas locales anticorrupción. El Sistema Nacional contará con un Comité Coordinador, integrado por el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría del Ejecutivo federal responsable del Control Interno (Secretaría de la Función Pública), el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y un representante del Comité de Participación Ciudadana. Este sistema, por lo tanto, se sustenta en el fortalecimiento y la coordinación de autoridades, tanto de control interno como de control externo (Contralorías, Auditoría Superior de la Federación y Fiscalía de Combate a la Corrupción).

Además, se estableció que las responsabilidades administrativas graves serán investigadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas, mientras que las responsabilidades administrativas no graves serán investigadas y resueltas por los órganos internos de control.

En ese sentido, se creó un esquema jurisdiccional de justicia administrativa a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que conservará su competencia actual en las materias fiscal y administrativa y que

además, se encargará de imponer sanciones por las responsabilidades administrativas graves (servidores públicos y particulares), así como de fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

A efecto de dotar de homogeneidad al Sistema, se estableció que las Constituciones y leyes locales instituirían Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y los recursos contra sus resoluciones, con atribuciones similares a las del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

II. Tomando en cuenta que la reforma implicaba la transformación de los tribunales de lo contencioso administrativo que existen hoy en día, en tribunales de justicia administrativa con nuevas atribuciones, en el artículo octavo transitorio de dicha reforma se estableció lo siguiente:

Octavo. Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que hayan sido nombrados a la fecha de entrada en vigor de la Ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de esta Constitución, continuarán como magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa por el tiempo que fueron nombrados.

Los titulares de los órganos a que se refieren las adiciones y reformas que establece el presente decreto en las fracciones VIII del artículo 74 y II del artículo 76, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del mismo, continuarán en su encargo en los términos en los que fueron nombrados.

Los magistrados de los Tribunales Contenciosos Administrativos cualquiera que sea su denominación en el ámbito de las entidades federativas, continuarán como magistrados de los Tribunales de Justicia Administrativa de cada entidad federativa, exclusivamente por el tiempo que hayan sido nombrados.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa continuará funcionando con su organización y facultades actuales y substanciando los asuntos que actualmente se encuentran en trámite, hasta la entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de este decreto.

III. Cobra especial relevancia lo establecido en el tercer párrafo del artículo antes citado, pues en él se definió que los magistrados de los Tribunales Contenciosos Administrativos de las entidades federativas (cualquiera que sea su denominación), continuarían como magistrados de los Tribunales de Justicia Administrativa por el tiempo que hayan sido nombrados.

Lo relevante de dicha disposición es que se obliga a las legislaturas de las entidades federativas a mantener en su cargo a los magistrados de los Tribunales Administrativos por el tiempo que hayan sido nombrados, con nuevas atribuciones en materia de combate a la corrupción, perdiendo de vista las distintas condiciones jurídicas, económicas, sociales y políticas que enfrentan cada una de ellas.

Cabe destacar que a diferencia de lo que se mandata para el caso de los magistrados de los Tribunales Administrativos de las entidades federativas, a saber, que permanezcan en su cargo por el tiempo que hayan sido nombrados, en el caso de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se establece ciertamente que continuarán en su cargo por el tiempo que fueron nombrados, pero los que hayan sido nombrados a la fecha de entrada en vigor de la Ley a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución (Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa), lo cual significa que se previó la posibilidad de renovar las designaciones, pero sólo para el caso federal y no para las entidades federativas.

IV. En cuanto a las diferentes realidades que enfrentan los Tribunales Administrativos en las distintas entidades federativas que conforman el País, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) realizó, en 2010, un diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional,<sup>1</sup> en el que, entre otras cosas, concluyó lo siguiente:

- De 29 organismos de justicia administrativa revisados, 11 dependen del Poder Judicial de las entidades federativas y 18 son autónomos.<sup>2</sup>
- Se identificó una amplia gama de cargos previos entre los magistrados y se pudo advertir una amplia dispersión de experiencias profesionales previas (desde posiciones en instituciones de gobierno, sector privado, áreas penales hasta capacitación y docencia), lo que de acuerdo al estudio del CIDE, puede sugerir un escaso grado de especialización.
- Sólo 51 por ciento del total de los magistrados registrados manifestó mantenerse actualizado a través de diplomados, cursos, talleres y conferencias de diversas índoles jurídicas.
- Sólo 9 de los 19 organismos de justicia administrativa analizados mantienen a su personal actualizado al 100 por ciento, lo cual se considera poco significativo en términos del alcance nacional necesario para una alta profesionalización de los magistrados.
- Al analizar la distribución de los sueldos promedio por magistrado, el sueldo máximo registrado fue de 142 mil 162.80 pesos en el Distrito Federal, y el mínimo de 31 mil 29 pesos en Yucatán, mientras que el promedio nacional de sueldo por magistrado fue de 76 mil 855.20 pesos.
- Un análisis más detallado de los datos muestra que hay algunos magistrados con licenciatura que llegan a percibir un sueldo mayor a los que tienen maestría.
- Sólo 68 por ciento de los 22 organismos de justicia administrativa que proporcionaron información sobre este rubro, cuenta con mecanismos para evaluar el desempeño de los magistrados.

V. De lo expuesto en el punto anterior se desprende que existen diferentes realidades en los distintos Tribunales Administrativos del país, por lo que consideramos que es erróneo

generalizar la permanencia de los Magistrados que actualmente están en funciones, debiendo dejar que sean las legislaturas de cada entidad federativa las que evalúen la situación de cada uno de ellos, para decidir si permanecen los actuales o si se designan a nuevos funcionarios.

En otras palabras, creemos que cada legislatura estatal debe establecer, con plena autonomía y autodeterminación, los mecanismos y procedimientos para evaluar, seleccionar, designar o ratificar a sus magistrados. Más aún, si consideramos las nuevas funciones en materia de combate a la corrupción que tendrán los Tribunales de Justicia Administrativa del país (sancionar las faltas graves por actos de corrupción) y el papel trascendental que jugarán en el sistema nacional.

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

Decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo octavo transitorio del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015

Artículo Único. Se reforma el tercer párrafo del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, para quedar como sigue:

Octavo. ...

...

Las legislaturas de las entidades federativas tendrán libertad para valorar y decidir si los magistrados de los Tribunales Contenciosos Administrativos cualquiera que sea su denominación en el ámbito de las entidades federativas que se encuentran nombrados, continúan o no como magistrados de los nuevos Tribunales de Justicia Administrativa de cada entidad federativa. En caso de que se decida designar nuevos magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa para la entidad federativa de que se trate, serán designados por las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso del estado, bajo el procedimiento que determine la legislatura respectiva.

...

Transitorio

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

Notas

1 [http://justiciaadministrativa.cide.edu/archivos/nacional/diagnostico\\_nacional.pdf](http://justiciaadministrativa.cide.edu/archivos/nacional/diagnostico_nacional.pdf).

2 No debe pasar por desapercibido que una de las modificaciones materia de la Reforma Constitucional en materia de corrupción, fue precisamente dotar de plena autonomía a los Tribunales de Justicia Administrativa del país, al obligar a las legislaturas de los estados a ello; luego entonces, ¿Por qué dejar en su cargo a Magistrados que fueron designados bajo una dependencia del Poder Judicial?

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2016.

Diputado Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica)



**Que reforma los artículos 52 a 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Macedonio Salomón Tamez Guajardo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

El que suscribe, diputado federal del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 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 Congreso de la Unión, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que reforma los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Desde hace varias Legislaturas, diversos diputados federales han propuesto la reducción del número de legisladores federales en México. Este tema es central en el contexto de la Reforma del Estado, ya que redirecciona el sistema político mexicano y modifica la dinámica de las fuerzas políticas, principalmente de los partidos políticos, en el Poder Legislativo federal.

Los principales argumentos en favor de la reducción de legisladores federales establecen la necesidad de mejorar la eficiencia del poder legislativo, a través de la reducción de costos de transacción o concertación de acuerdos y de representación, mediante la reducción del número de representantes y la posible mejora de la calidad de los elegidos. La reducción de legisladores federales favorecería un mejor funcionamiento de las tareas parlamentarias y traería un ahorro económico significativo.

Actualmente, el Poder Legislativo en México es conformado por la Cámara de Diputados, integrada por 300 diputados electos de distritos electorales uninominales<sup>1</sup> y 200 diputados electos por el principio de representación proporcional;<sup>2</sup> y la Cámara de Senadores, integrada por 128 senadores que resultan de la primera mayoría (32), la segunda mayoría (64) y el principio de representación proporcional (32).<sup>3</sup> Ello suma un total de 628 legisladores.

Desde 1986 que se reformó la constitución para incluir el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados y 1993, que se reformó para incrementar el número de senadores a 128, la conformación del Poder Legislativo no ha sido modificada.

Los argumentos que entonces se esgrimieron para aumentar el número de legisladores federales, señalaban que el principio de representación proporcional lograría la participación equilibrada de las minorías, preservaría su identidad y su derecho a integrar la representación nacional y evitar los excesos de un sistema mayoritario puro. El sistema mixto de representación haría posible que diferentes corrientes políticas nacionales participaran sin que se diera lugar a la dispersión de la voluntad popular.

La inclusión del principio de representación proporcional en la integración de legisladores en el Senado, incrementó el número de integrantes para mejorar la correspondencia del número de integrantes de la Cámara de Diputados, así como para facilitar una integración pluralista y transformar la hegemonía de las mayorías que predominaba entonces en el Senado.

Diversos autores y algunas de las iniciativas propuestas en legislaturas anteriores<sup>4</sup> coinciden en que las reformas citadas han cumplido su cometido, y advierten por tanto la importancia de reducir el número de legisladores para mejorar la eficiencia del Poder Legislativo, sin afectar el actual esquema de integración.

Aunado a lo anterior, se ha señalado que el número de legisladores federales en nuestro país no guarda relación con el número de habitantes, como hace en otros países del continente americano. Algunos países que poseen más habitantes que el nuestro, cuentan con menos representantes legislativos en sus Cámaras. En la siguiente tabla<sup>5</sup> se contrasta la composición cameral de diversos países de América con relación a su número de habitantes:

País	Argentina	Bolivia	Colombia	México	Brasil	Chile	E.U.A	Paraguay	Uruguay
Población	43,110,966 hab.	10,027,254 hab.	48,422,708 hab.	121,005,815 hab.	206,077,898 hab.	18,006,407 hab.	316,017,000 hab.	6,818,180 hab.	3,286,314 hab.
Número de Diputados	257	130	166	<b>500</b>	513	120	435	80	99
Número de Senadores	72	27	100	<b>128</b>	81	38	100	45	30
Total	329	157	266	<b>628</b>	594	158	535	125	129

De la información presentada se advierte que países como Estados Unidos y Brasil, que cuentan con más población que la nuestra, tienen un número muy inferior de representantes legislativos en sus Cámaras.

Finalmente, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, difundió una investigación donde se afirmaba que aproximadamente un 59 por ciento de la ciudadanía encuestada se inclinaba por señalar que el número de legisladores debía disminuir, y dividiendo lo anterior expuesto, se pudieron extraer 4 posturas diferentes sobre los ciudadanos que optan por la reducción en el número de la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores:

1. La ciudadanía considera que es muy costoso tener un Congreso integrado por tantos diputados y senadores.
2. Debido al alto número de integrantes en las Cámaras, resulta difícil que los legisladores logren ponerse de acuerdo sobre el trabajo a realizar.

3. Al ser muchos individuos los que integran las Cámaras, los ciudadanos opinan que siempre existen algunos muy malos que echan a perder el trabajo realizado por los demás.

4. Por último, los ciudadanos consideran que el trabajo de los legisladores resulta irrelevante para la población mexicana.<sup>6</sup>

#### Contenido de la iniciativa

Se propone reformar los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para disminuir el número de representantes en el Poder Legislativo Federal.

#### Proyecto de decreto

Único. Se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54. La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a VI. ...

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis 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.

Se deroga párrafo segundo

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los 90 días posteriores a la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberá llevar a cabo las adecuaciones necesarias a la legislación correspondiente.

Artículo Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Notas

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinara la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetara a las siguientes bases y a lo que disponga la ley...

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 56. La cámara de senadores se integrara por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el distrito federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La cámara de senadores se renovara en su totalidad cada seis años.

4 Gamboa Montejano, Claudia y VALDES robledo Sandra. “Reducción en el número de legisladores federales. Estudio teórico-conceptual, de Antecedentes Constitucionales de Derecho Comparado, de Iniciativas presentadas en la LIX y LC Legislaturas, y propuestas de las Reformas del Estado”. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, México 2007.

5 Ídem.

6 Ídem.

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

Diputado Macedonio Salomón Tamez Guajardo (rúbrica)

**Que reforma los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Ingrid Krasopani Schemelensky Castro y Ulises Ramírez Núñez, del Grupo Parlamentario del PAN**

Quienes suscriben, Ingrid Krasopani Schemelensky Castro y Ulises Ramírez Núñez, diputados federales 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, someten a consideración del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 115 y 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El crecimiento de las ciudades en los últimos años ha obligado a que los gobiernos pongan especial atención en los asuntos que les conciernen. En un primer momento, la atención se ha centrado en las zonas metropolitanas debido a que en ellas habitan 63.8 millones de mexicanos, es decir, concentran 56.8 por ciento de la población del país.

Las zonas metropolitanas también son áreas estratégicas y ejes de desarrollo para el país, tanto por la dinámica social que las acompaña como por las actividades económicas que se realizan en su interior. En conjunto, estas zonas generan 71 por ciento del producto interno bruto del país.

La complejidad en el tratamiento de las zonas metropolitanas radica en la superposición de funciones de varios órdenes de gobierno, lo que genera conflicto acerca de la injerencia de los gobiernos en los asuntos en común. El problema se agrava ante la poca representatividad de los municipios en niveles de administración superior, lo que en consecuencia dificulta los mecanismos de financiamiento y distribución de recursos públicos.<sup>1</sup>

La problemática metropolitana rebasa las capacidades institucionales de los gobiernos dada la creciente demanda de servicios públicos. Aunado a ello, no existe un marco jurídico en México que obligue a las instituciones a organizarse para la implementación de planes y programas en beneficio de la ciudadanía. Es así que la coordinación intergubernamental se da por acuerdo de voluntades, más que en cumplimiento a la normatividad existente.<sup>2</sup>

La importancia social y política que adquieren las zonas metropolitanas debido a los procesos económicos que se desarrollan al interior de ellas, ha provocado que la Constitución Política Mexicana, en concordancia con la literatura sobre el tema, establezca una distinción entre el desarrollo regional y el desarrollo metropolitano. En la legislación actual, la fracción I del inciso B del artículo 2 y la fracción V del artículo 115 de la

Constitución Política contemplan al desarrollo regional, sin embargo, no se considera a las metrópolis, pese a las diferencias estructurales que tiene cada caso.

Esta diferencia se observa desde un inicio por la existencia de un fondo regional y de un Fondo Metropolitano, situación que da cuenta de que tanto teóricamente como en la práctica no son lo mismo y por ende es necesaria su distinción en la Constitución Política.

El Fondo Regional fue incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2007 con el objetivo de apoyar a los 10 estados con menor índice de desarrollo humano, a través de programas y proyectos de inversión destinados a mantener e incrementar el capital físico y la capacidad productiva. Del mismo modo, impulsa el desarrollo regional equilibrado mediante infraestructura pública y su equipamiento.<sup>3</sup>

El Fondo Metropolitano, por su parte, fue incorporado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 2006 y tiene por objeto financiar estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos o en proceso. Incluso se ocupa de financiar aquellos proyectos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.<sup>4</sup>

Estos fondos tienen su propia reglamentación, el primero a través de los Lineamientos de Operación del Fondo Regional, mientras que el segundo cuenta con las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano.

Es así que se justifica que en el artículo 115 se agregue la denominación de metropolitano cuando se hace referencia a la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales están encaminados al desarrollo económico de las regiones, en tanto que los de carácter metropolitano están más bien orientados a la gobernabilidad al interior de las zonas metropolitanas.

Por lo expuesto, se somete a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados el presente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma la fracción V, inciso c) del artículo 115 y la fracción VII, segundo párrafo, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico 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 y aquellos de carácter metropolitano, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos, programas de desarrollo regional y aquellos de carácter metropolitano, deberán asegurar la participación de los municipios;

d) a i) ...

...

VI. 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 VI. ...

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

Los estados, en los términos que establezca la ley de zonas metropolitanas que para tal efecto expida el Congreso de la Unión, estarán facultados para constituir organismos de gestión y coordinación intergubernamental para la planeación del desarrollo metropolitano en materia 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. Lo anterior asegurando la participación efectiva de los municipios.

VIII. a IX. ...

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.

#### Notas

1 Jaqueline Esperanza Meza Urías, “La coordinación intergubernamental para el desarrollo metropolitano en el estado de México: el caso de la zona metropolitana del valle de México”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública, Madrid, 2 a 5 de noviembre de 2004, página 4. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDMetropolitano/pdf/DOC19.pdf>

2 *Ibíd.*, página 5.

3 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Lineamientos de operación del Fondo Regional”, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016.

Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423966&fecha=29/01/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423966&fecha=29/01/2016)

4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Reglas de operación del Fondo Metropolitano”, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423972&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423972&fecha=29/01/2016).

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

Diputados: Ingrid Krasopani Schemelensky Castro, Ulises Ramírez Núñez (rúbricas).

Que adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Adrián González Navarro, del Grupo Parlamentario del PAN

Planteamiento del problema

En México, la propiedad privada se encuentra reconocida en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como un derecho que tiene la nación para transmitirla al dominio a los particulares y considerada como propiedad derivada. Por su parte, el Código Civil Federal, en el título cuarto, “De la propiedad”, capítulo I, “Disposiciones generales”, artículo 830, establece que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes. Asimismo, reconoce en los artículos 770 y 772, a dos titulares: los particulares y el poder público y, como sujetos dotados de poder público se encuentran la federación, los estados y los municipios.

Pese a su reconocimiento formal, el derecho de propiedad, se encuentra restringido en su ejercicio cuando la ciudadanía acude a tramitar el permiso y licencia de construcción con la finalidad de garantizar que una edificación proteja a quienes la habitan o se encuentran regularmente en ella. Sin embargo para este tipo de trámite, cada uno de los 2454 municipios en el país, establece una serie de requisitos que varían de ciudad a ciudad y de igual forma, cuando se alude a los plazos para dar respuesta a las solicitudes en la materia.

De igual forma, cuando una obra en construcción es notificada con la suspensión de actividades con carácter de indefinido, dejando al arbitrio de la autoridad correspondiente la discrecionalidad del plazo para su resolución y por último, cuando un bien inmueble sea instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió; cuando hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito; cuando esté siendo utilizado para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo, o cuando el bien esté intitulado a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

Como se observa, en los casos anteriores la característica común es la discrecionalidad en materia de plazos con la que cuenta la autoridad federal, estatal o municipal ya sea para autorizar una licencia o permiso de construcción, otorgar una suspensión temporal o definitiva según sea el caso o cuando se trate de devolver los bienes no extintos junto con los intereses, rendimientos y accesorios en cantidad líquida que efectivamente se hayan producido durante el tiempo en que hayan sido administrados por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

En el país, el derecho fundamental a la propiedad privada y modalidades a cargo de la nación no han sido objeto de reforma desde su promulgación en 1917, La evolución normativa del artículo 27 constitucional, ha tenido dos momentos históricos: 1934 con la reforma agraria y 1992 cuando culminó el reparto agrario y las reformas al artículo 2o. de la ley fundamental en materia de reconocimiento de pueblos y comunidades indígenas. La falta de certeza en los plazos que las modalidades imponen a la propiedad privada, han generado desde hace varias décadas que las autoridades en el ámbito de sus competencias manera discrecional, interrumpen el derecho de cualquier persona al uso, goce y disposición de la propiedad privada.

Por lo anterior se considera fundamental adicionar un párrafo cuarto al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con objeto de garantizar que en las modalidades impuestas a la propiedad privada, las autoridades en el ámbito de sus competencias, no podrán exceder el plazo de noventa días hábiles a partir del inicio de la sustanciación de la acción.

#### Argumentos

La necesidad de establecer límites al derecho de propiedad en México tiene como antecedente la doctrina jurídica francesa de León Duguit, que indudablemente tuvo influencia en la legislación mexicana, al determinarse como límite a la propiedad privada, el bienestar colectivo y que el ejercicio del derecho a la propiedad privada no fuera perjudicial a los intereses de la colectividad. Por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se caracterizó por determinar un régimen constitucionalista, garante de sus instituciones y crear un Estado social que reconocía los derechos del hombre de manera colectiva como el derecho a la educación, al trabajo y a la propiedad social. El derecho de propiedad desde la promulgación de la Carta Magna, tiene una función que se traduce en la imposición de limitaciones de uso, disfrute y aprovechamiento del bien inmueble encaminadas a privilegiar el interés colectivo respecto del interés particular.

Desde hace 98 años, en el país, el derecho de propiedad privada vigente ha privilegiado el interés público y el beneficio social que hoy por hoy se han convertido en serias limitaciones y restricciones para usar, disfrutar, aprovechar y disponer de los bienes inmuebles este hecho que contraviene la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales al dejar al arbitrio de las autoridades federales, estatales y municipales el establecimiento de un plazo máximo razonable cuando se encuentre tramitando una licencia y permiso para construcciones; cuando una obra en construcción es notificada con la suspensión de actividades con carácter de indefinido o cuando, un bien inmueble sea instrumento, objeto o producto de un delito previsto en la legislación relativa a la extinción de dominio de bienes a favor del Estado.

En aras de tutelar el derecho fundamental de la propiedad privada garantizado en los artículos 1o., 14, 16 y 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XXIII de la

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el objeto de la reforma que se propone, es garantizar este derecho frente a cualquier acto de las autoridades de los ámbitos federal, estatal y municipal que limitan su pleno ejercicio.

Se vincula a las autoridades para que en el ámbito de sus competencias, en un plazo razonable desahoguen toda acción que las leyes establezcan para el pleno uso, goce, disfrute o aprovechamiento de la propiedad privada, la cual puede ser limitada por diversas leyes como sería el caso, por ejemplo, de las leyes sobre asentamientos humanos o desarrollo urbano, las leyes sobre equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, o bien, las leyes sobre monumentos históricos y zonas arqueológicas, entre otras.

Si bien a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 14, 16 y principalmente 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada, ahí se garantizan otros bienes y principios constitucionales, como el bien común, el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad o un ambiente sustentable, que limita ese derecho a la función social. Pese a lo anterior, en mi carácter de diputado federal e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, considero indispensable garantizar el derecho a la propiedad privada, frente a los actos de cualquier autoridad derivados de las facultades que la propia Constitución y las leyes otorgan a los distintos órdenes de gobierno que en ejercicio de sus atribuciones condicionan el pleno ejercicio del derecho de propiedad.

En este marco y con la firme intención de fortalecer la presente expresión legislativa, se citan algunas de las Tesis relacionadas con la propiedad privada y la actuación de las autoridades responsables en el ámbito de sus competencias, en el sentido siguiente:

Propiedad privada, modalidades a la. El Congreso de la Unión no es el único facultado para imponerlas, en términos de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución federal.

Si bien el Congreso de la Unión está facultado legalmente para imponer las modalidades a la propiedad privada, a través de las leyes que expida, dicha facultad legislativa no opera en todos los casos, pues es menester para ello que el interés público que legitime constitucionalmente la imposición de la modalidad, incida en alguno de los ramos o materias que formen el cuadro competencial del citado Congreso; de manera tal que si, por el contrario, el ramo o materia incumbe legislativamente a los congresos de los estados por virtud del principio contenido en el artículo 124 de la Constitución federal, las leyes que impongan modalidades a la propiedad privada pueden provenir de éstos, lo que encuentra apoyo en lo previsto en la fracción II del artículo 121 de la Ley Fundamental que consagra el principio *lex rei sitae*, al disponer que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación. Así, al ser evidente que la propiedad es un derecho real que se ejerce sobre un bien mobiliario o inmobiliario, sin el cual tal derecho sería inconcebible, la imposición de modalidades a la propiedad repercute necesariamente en su objeto constituido por dichos bienes en cuanto a la manera o forma de usarlos, disfrutarlos y disponer de ellos. De ahí que respecto de los bienes muebles e inmuebles que se ubiquen dentro de su territorio, las legislaturas locales pueden dictar las leyes que regulen su uso,

goce y disponibilidad, siempre que el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que sean de la competencia constitucional del Congreso de la Unión, integrada por las facultades expresas e implícitas de dicho órgano legislativo federal, pues considerar lo contrario, es decir, que el mencionado Congreso, en todos los casos, es el único facultado para imponer modalidades a la propiedad privada en términos de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, implicaría un impedimento para aquéllas de establecer las modalidades necesarias en función del interés público.

Amparo en revisión 686/99. Centro Maguen David, AC, 5 de julio de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Tesis: P./J. 37/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, 175498, 42 de 570. Pleno, tomo XXIII, marzo de 2006, página 1481. Jurisprudencia (constitucional).

Propiedad privada. El derecho relativo está limitado por su función social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la norma fundamental.

Acción de inconstitucionalidad 18/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso de Colima, 24 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Laura García Velasco.

El tribunal pleno, el 16 de febrero en curso, aprobó, con el número 37/2006, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a 16 de febrero de 2006.

Tesis: P./J. 37/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, 175498, 42 de 570, pleno, tomo XXIII, marzo de 2006, página 1481. Jurisprudencia (constitucional).

Propiedad privada. El derecho relativo está limitado por su función social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la norma fundamental.

Acción de inconstitucionalidad 18/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso de Colima, 24 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Laura García Velasco.

El tribunal pleno, el 16 de febrero en curso, aprobó, con el número 37/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a 16 de febrero de 2006.

Tesis: 2a. LVII/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, 191538, 70 de 570. Segunda Sala, tomo XII, julio de 2000, página 158. Tesis aislada (constitucional, administrativa).

Desarrollo urbano del Distrito Federal. La ley expedida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no viola el artículo 27 constitucional al imponer modalidades a la propiedad privada.

De la interpretación relacionada de los artículos 27, párrafos primero y tercero, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G, y 122, apartado C, base primera, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, vigente cuando se expidió la ley reclamada, deriva que las facultades para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por parte de la nación, corresponden tanto a la federación, como a los estados, municipios y al Distrito Federal, quienes deben ejercerlas en forma concurrente en el ámbito de sus respectivas competencias determinado por la propia Constitución. En consecuencia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, expedida por la Asamblea de Representantes de esa entidad, a través de la cual se legisla sobre usos y destinos del suelo como modalidades a la propiedad privada que dicta el interés público, no viola el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna.

Amparo en revisión 1661/98. Fernando Tremari Gálvez, 19 de mayo de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis: P. XXXVIII/95. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, 200354, 83 de 570. Pleno, tomo II, julio de 1995, página 25, tesis aislada (constitucional, administrativa).

Afirmativa ficta derivada de la falta de respuesta a una solicitud de licencia de construcción. Para resolver si se actualiza, debe aplicarse la Ley de Desarrollo Urbano, por ser la especial que rige el acto (legislación de Jalisco).

Cuando una norma especial regula una situación concreta, resulta improcedente aplicar una general o suplir con ésta, aun cuando se refieran a una misma figura jurídica, pues la primera se expidió para una materia específica, es decir, con carácter especial; por tanto, ésta prevalece sobre aquélla. Siguiendo este principio, para resolver si se actualiza la afirmativa ficta derivada de la falta de respuesta a una solicitud de licencia de construcción, con base en disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco y de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, que regulan dicha figura de manera distinta, en cuanto a plazos y formalidades, debe aplicarse el primero de tales ordenamientos, por ser la legislación especial que rige el acto, pues regula en forma íntegra el trámite de la solicitud de revisión de un proyecto de edificación con el fin de obtener una licencia o permiso de construcción.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Amparo directo 214/2008. Operadora Kuk, SA de CV, 15 de mayo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretaria: Alma Delia Nieves Barbosa.

Tesis: XIX.2o.P.T.10 P. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época, 171485, 34 de 570. Tribunales colegiados de circuito. Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 2517, tesis aislada (penal).

Asentamientos humanos. La garantía de audiencia previa no rige cuando se trata de limitar o restringir el derecho de propiedad en esa materia.

La garantía de audiencia previa, consagrada en el artículo 14 constitucional, segundo párrafo, opera siempre y cuando no se modifique por otro precepto constitucional. En el caso, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución, sin señalar como requisito la previa audiencia, establece el derecho de la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación señalando que, en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos. Así, esta disposición, al no contemplar la previa audiencia de los particulares afectados, establece un régimen de excepción a dicha garantía cuando se trata de limitar o restringir el derecho de propiedad en materia de asentamientos humanos. La exclusión de tal garantía de la órbita del particular busca privilegiar los intereses colectivos de carácter social por encima de los intereses individuales encontrando su explicación en la función social que debe cumplir la propiedad privada en estos casos. No existe contradicción entre ambos



preceptos pues el primero de ellos establece la garantía de audiencia como regla general que, como tal, rige tratándose de derechos públicos subjetivos, mientras que el segundo tutela garantías sociales que, por su propia naturaleza, están por encima de las individuales, a las que restringe y condiciona en su alcance liberal. En consecuencia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que no prevé un procedimiento que otorgue audiencia a los particulares afectados, no resulta inconstitucional, amén de que es de orden público e interés social que se aplique sin trabas de ninguna clase.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Tesis: 1a. XLII/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época, 190598, 65 de 570. Primera Sala. Tomo XII, diciembre de 2000, página 256, tesis aislada (constitucional).

Por lo expuesto, en mi calidad de diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un párrafo cuarto al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para



preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Respecto de las modalidades impuestas a la propiedad privada, las autoridades en el ámbito de sus competencias, no podrán exceder el plazo de noventa días hábiles a partir de la substanciación de la acción.

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. Dentro del plazo de 180 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de la presente reforma, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, llevarán a cabo las reformas necesarias para armonizar la legislación vigente con el presente decreto.

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 4 de octubre de 2016.

Diputado José Adrián González Navarro (rúbrica)

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

Planteamiento del problema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Consideraciones

De acuerdo a las cifras arrojadas por la Encuesta Global de Fraude y Percepción de Corrupción 2016, llevada a cabo por la firma Ernst & Young, México se ubicó en la sexta posición en percepción de prácticas de corrupción y sobornos<sup>1</sup> .

México tiene un crecimiento en la percepción de la incidencia de corrupción, en 2012 la encuesta reveló que ésta era de 60 por ciento en 2016, este indicador se disparó hasta el 82 por ciento de los encuestados, es decir, los mexicanos perciben un aumento en la corrupción dentro del país.

No sólo la percepción no ha mejorado, sino que las cifras oficiales tampoco, los niveles de corrupción en México no han mejorado en los últimos 3 años, con fundamento en el Índice de Percepción de la Corrupción 2015 de Transparencia Internacional (Transparency International, ONG), la organización no gubernamental establece que México ocupaba en el año 2012 el lugar 105 dentro de los 175 países más corruptos<sup>2</sup> .

A 2015, México ocupa el lugar 95, mostrando sólo un punto de mejora en los indicadores, es decir, actualmente México, recibe 35 puntos de 100 posibles y en 2014 recibía 34 de 100<sup>3</sup> , cifra que es muy desalentadora, ya que aún con todos los esfuerzos emprendidos por el gobierno no se ha logrado una mejora significativa en la lucha contra la corrupción.

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

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

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

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

Por su parte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en su última Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental difundida el año pasado y donde se miden las experiencias de la población al enfrentar una situación de corrupción que se genera en la realización de trámites, solicitudes de servicios y otros contactos con servidores públicos. Muestra que el mayor porcentaje de experiencias de este tipo, es el contacto con autoridades de seguridad pública que registró 50.6 por ciento, seguido del de permisos relacionados con la propiedad, con 24.8 por ciento<sup>5</sup> . Es decir, la percepción de corrupción no solo se da en las esferas políticas, sino que se siente y se vive con los servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos como lo son: policías, ministerios públicos y empleados municipales.

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

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

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

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

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

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

¿Cuál sería entonces el objeto de las leyes si no han de cumplirse?

## Fundamento legal

El suscrito, Waldo Fernández González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### Artículo 128

...

La protesta referida no solo es un acto protocolario previo al inicio del ejercicio de las funciones del cargo conferido sino un compromiso público cuyo incumplimiento no puede constituirse en agravio impune a la ciudadanía. Por ello, a los funcionarios a quienes se les acredite haber incumplido con esa promesa, mediante acción u omisión intencional, relativas a las obligaciones o atribuciones que legalmente el cargo les otorga, se les aplicará sanción por perjurio constitucional, en los términos que señale la legislación penal; independientemente de aquellas que les pudieran corresponder por faltas administrativas o delitos distintos que, en su caso, hubieren cometido.

### Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### Notas

1 Disponible en la página de la organización [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo/\\$FILE/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo/$FILE/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo.pdf) fecha de consulta: 31 de agosto de 2016.

2 Disponible en la página de la organización <http://www.transparency.org/cpi2012/results> fecha de consulta: 30 de agosto de 2016.

3 Disponible en la página de la organización: [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla\\_sintetica\\_ipc-2015.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf) fecha de consulta: 30 de agosto de 2016.

4 Disponible en la página del Imco: [http://imco.org.mx/indices/documentos/2015\\_ICI\\_Libro\\_La%20corrupcion\\_en\\_Mexico.pdf](http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_ICI_Libro_La%20corrupcion_en_Mexico.pdf) fecha de consulta: 30 de agosto de 2016.

5 Disponible en la página del Inegi: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/doc/encig15\\_principales\\_resultados.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/doc/encig15_principales_resultados.pdf) fecha de consulta: 30 de agosto de 2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2016.

Diputado Waldo Fernández González (rúbrica)

Que reforma y adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Alberto Martínez Urincho e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Con mayor frecuencia los elementos de la fuerza de los distintos niveles de gobierno realizan operativos para preservar el orden, la seguridad y la paz pública. Sin embargo, cada corporación –sea de la federación, de las entidades federativas o de los municipios– cuentan con diferentes regulaciones de actuación. Ello por supuesto, sin contabilizar las enormes diferencias que prevalecen en equipo, adiestramiento y protocolos de actuación. En este sentido, la presente propuesta legislativa plantea facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general para el uso legítimo de la fuerza pública con el objeto de sentar las bases y principios sobre el uso de la fuerza de los diferentes órdenes de gobierno a efecto de que se facilite la coordinación operativa; se homogenicen los protocolos de actuación, así como los procedimientos sistemáticos de operación de empleo de la fuerza pública, a fin de dar certeza jurídica a los elementos de las distintas corporaciones de seguridad que tengan que emplear dichos métodos para el control de situaciones de riesgo en el desempeño de sus funciones.

Argumentos

Primero. El estado tiene el deber de investigar las violaciones de los derechos humanos y sancionar a los autores y a los encubridores de dichas violaciones. Y toda persona que se considere víctima de éstas tiene derecho de acceder a la justicia para conseguir que se cumpla, en su beneficio y en el del conjunto de la sociedad.

Segundo. Para acercarnos conceptos sobre el uso legítimo de la fuerza es preciso citar al sociólogo alemán Max Weber, que al describir al estado-nación precisó que es: “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio –el “territorio” es elemento distintivo–, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima ”<sup>1</sup> . Por otra parte, señaló que “el estado es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima ” <sup>2</sup>.

En este sentido, solo el estado puede erigirse como el árbitro de los conflictos sociales y el cual cuenta con instituciones capaces de imponer coactivamente sus decisiones y sancionar a quienes quebranten el orden dispuesto por el estado de derecho. Sin embargo, para que el estado disponga del uso de fuerza es imprescindible que la propia ley establezca cómo, dónde y qué instituciones se encuentran habilitadas para ejercerla considerando las circunstancias espaciales, temporales, de riesgo y amenaza.



Sin duda, la historia universal es un anecdotario sobre de la lucha del poder y de dominación de unos hombres sobre otros, y solo unos cuantos siglos atrás, de la búsqueda de una instancia de autoridad capaz de colocarse por encima de los asociados que permita preservar el orden y la convivencia pacífica, y lo por supuesto conllevó a la concepción política-jurídica de estado. No por nada Hegel concibió al estado como “la concreción del espíritu universal, idea suprema de la razón y expresión del progreso del género humano”<sup>3</sup> , y con el poder de someter al amparo de una ley común los conflictos particulares de sus miembros.

No podemos soslayar que en proceso de nacimiento, construcción, desarrollo y consolidación de los estados-nación, todas las sociedades han tenido conflictos tan convulsos que han resquebrajado o debilitado estructuralmente, y en casos extremos han extinguido, al estado mismo. Es así, que el uso de la fuerza legítima es elemento imprescindible para asegurar la propia viabilidad y supervivencia del propio estado.

Debemos entender que el estado es la institución de las instituciones puesto que engloba el conjunto de las instituciones que le da condición de existencia a la sociedad política<sup>4</sup> . Así pues, el estado funciona como una idea suprema de orden que evita el desborde de los conflictos y conjura la idea de justicia por propia mano. Es más, no se puede asumir una actitud de indiferencia o de neutralidad porque simplemente se le acoge o se le combate. Y acogerse a él es aceptar el ejercicio monopólico de la violencia física legítima y por supuesto, el conjunto de normas esenciales y de instituciones a través de las cuales se concreta tal ejercicio. En cambio, quienes consideran que dicho monopolio en vez de fuente de legitimidad, de justicia y de regulación, lo es de arbitrariedad, o piensan que es deseable otro modelo de sociedad y de instituciones, entonces podrían optar por la rebelión para enfrentarlo. Y esto por supuesto no implica ninguna novedad, ya que prácticamente todo el siglo XIX y los albores del siglo XX los movimientos sociales-revolucionarios fueron ejemplo de ello.

No debemos soslayar que cualquier estado-nación que se precie de serlo necesita contar con su “brazo armado” para imponer coactivamente sus decisiones y obligar al respeto de las “reglas de juego” establecidas por la comunidad en su conjunto. “Tratándose de un estado de derecho, el respeto a los derechos y libertades fundamentales impone mecanismos de rendición de cuentas y control sobre los instrumentos y usos de la fuerza pública: la democracia exige así la transparencia y la subordinación del aparato de seguridad-inteligencia, tanto a la dimensión política que lo gobierna, como al ciudadano en tanto beneficiario y soberano”<sup>5</sup> .

Tercero. Con relación al uso legítimo de la fuerza, se encuentra acotada por el contenido de los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén los derechos de seguridad jurídica y legalidad, al disponer que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las

formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; el artículo 17, primer párrafo, que prohíbe a toda persona hacerse justicia por sí misma; el artículo 19, último párrafo, que señala que todo maltrato en la aprehensión, toda molestia que se infiera sin motivo legal, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades; el artículo 20, fracción II, que señala que nadie puede ser obligado a declarar en su contra, y que se prohibirá y sancionará por la ley penal toda incomunicación, intimidación o tortura; el artículo 21, último párrafo, que se refiere a la seguridad pública y a que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, y el artículo 22, primer párrafo, que prohíbe las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, y las penas inusitadas y trascendentales.

Por otra parte, en aquellos casos en que los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego transgreden los derechos previstos en los tratados internacionales, como son los mencionados en los artículos 6.1 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4, 5, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que, en términos generales, señalan que todas las personas tienen derecho a la vida, a la seguridad y a la integridad personal. Particularmente, respecto de esta última, se refiere al derecho que tiene toda persona a no sufrir transformaciones nocivas en su estructura corporal, sea fisonómica, fisiológica o psicológica, o cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente que cause dolor o sufrimiento graves, con motivo de la injerencia o actividad dolosa o culposa de un tercero.

Asimismo, cuando la conducta ilícita es de carácter activo e implica cuestiones tales como causar dolor o sufrimiento con objeto de obtener alguna cosa, confesión, información, bienes, para intimidar y coaccionar, o bien, para castigar a alguna persona por actos que cometió o se sospeche haya cometido. Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 27, numerales 1 y 2, indica que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del estado, éste no podrá adoptar disposiciones que suspendan los derechos a la vida ni a la integridad personal.

Cuarto. El artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente, sino que además requiere, que los estados parte, se obliguen a garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, así como para adoptar que todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.

Quinto. De acuerdo a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por parte de Oficiales Encargados de Hacer Cumplir la ley<sup>6</sup>, las

armas de fuego podrán usarse excepcionalmente en caso de “defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.”

En este sentido, los estados deben impulsar un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza del derecho a la vida. De allí que la legislación nacional debe establecer pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes estatales. Así, los “Principios sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que: a) especifiquen las circunstancias en que tales funcionarios estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados; b) aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios; c) prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado; d) reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado; e) señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego, y f) establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones<sup>7</sup> .

Ahora bien, el marco legal sobre el uso de la fuerza, debe adoptar entre otras cosas, la capacitación de los miembros de sus cuerpos armados y organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido, aun bajo los estados de excepción. Por ello, es imprescindible que los agentes del estado conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.

Por otra parte, en caso de que el uso de fuerza que haya producido la muerte o lesiones a una o más personas, es deber del estado dar una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados.

Asimismo, las autoridades competentes deben establecer medidas razonables y efectivas para asegurar el material probatorio necesario para llevar a cabo la

investigación y que gocen de independencia, de jure y de facto, de los funcionarios involucrados en los hechos. Por supuesto que dichas investigaciones deben estar abiertas al escrutinio público para garantizar la responsabilidad de los agentes estatales sin perder de vista tanto las circunstancias como el contexto de los hechos.

Sexto. Hay que resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>8</sup> ha determinado que el uso legítimo de la fuerza por parte de miembros de cuerpos de seguridad del estado debe ajustarse a ciertos principios rectores como excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad.

“El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. Se ha estimado que sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control. En un mayor grado de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales contra las personas, el cual debe estar prohibido como regla general. Su uso excepcional deberá estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. Cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraria”.<sup>9</sup>

Por otra parte, la fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida. El principio de necesidad justifica sólo las medidas de violencia militar no prohibidas por el derecho internacional, que son relevantes y proporcionadas para garantizar el pronto sometimiento del enemigo con el menor gasto posible de recursos humanos y económicos. El principio de humanidad complementa y limita intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas) para el logro de una ventaja militar definitiva. En situaciones de paz, los agentes del estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras<sup>10</sup>.

Séptimo. A propósito del uso de la fuerza pública, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, del 6 de abril de 2001, señaló que el estado puede facultar a sus agentes para que utilicen la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la justa medida para el efectivo cumplimiento de sus legítimos deberes. En su informe, y de acuerdo a su opinión, el uso de la fuerza debe ser considerado excepcional, puede aplicarse en la prevención del delito y para efectuar un arresto legal y solamente cuando es proporcional al legítimo objetivo que se pretende lograr. Por demás, el uso de la fuerza debe considerarse como

un último recurso al que deben recurrir las autoridades y sólo para impedir un hecho de mayor gravedad y deben tomarse en cuenta las características personales de los involucrados , por ejemplo, si son menores de edad, esto de acuerdo al informe número 57/02, Sobre el caso de la finca La Exacta en Guatemala. Asimismo, esta Corte, en su sentencia del 19 de enero de 1995, Sobre el caso Neira Alegría y otros, estableció que los estados al hacer uso de la fuerza pública por ningún motivo debe ser excesiva.

Por otra parte, el 26 de enero de 2006, el ombudsman nacional, emitió la Recomendación General 12 intitulada Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley 11 . Pese a que han transcurrido poco más de diez años de su presentación, dicha recomendación contiene argumentos valiosos que se mantienen vigentes:

1. Existe la preocupación sobre casos de algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en perjuicio de las personas a las que pretenden detener, someter o asegurar . Sin embargo, no se opone al uso legítimo de las fuerzas del orden siempre que los casos que así lo ameriten y que la propia ley lo prevea y autorice.

2. Durante el periodo comprendido de junio de 1990 al 31 de diciembre de 2005, se recibieron en total 3 mil 928 quejas relacionadas con el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego, de las cuales 2 mil 81 corresponden a cateos y visitas domiciliarias ilegales; 617 como violación al derecho a la integridad personal; 466 como violación al derecho a la vida; 304 como intimidación; 291 como amenazas; 76 como empleo arbitrario de la fuerza pública; 57 como atentados a la propiedad; 25 como violación al derecho de la integridad de los menores; seis como ejecución sumaria o extrajudicial, y cinco como violación a los derechos a la libertad de reunión y de asociación. Cabe resaltar que la cifra sería mayor, ya que frecuentemente, y de conformidad con lo señalado por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, AC, en su tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), así como por la Encuesta Nacional sobre Delitos No Denunciados de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), sólo 20 por ciento de los delitos son denunciados, es decir, uno de cada cinco.

3. Los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley son garantes de la seguridad pública, la cual tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. El estado delega estas responsabilidades en las instituciones públicas y en los referidos funcionarios, de conformidad con los artículos 21, quinto y sexto párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del entonces, artículo 3 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De tal forma que dichos servidores públicos tienen facultades para detener, registrar y asegurar, así

como para usar la fuerza y las armas de fuego conforme a diversos principios comunes y esenciales.

4. Un estado que se precie democrático y garante de los derechos humanos, debe encontrarse un equilibrio entre el interés del individuo en libertad frente a la interferencia gubernamental, y el interés público colectivo en la prevención del delito y la aprehensión de quien lo cometió . Hoy por hoy, la obligación de salvaguardar el orden, la paz pública y los derechos humanos se traduce en la imposición de determinadas formas de actuar por parte de la autoridad previstas en normas nacionales e internacionales, así como en el fortalecimiento de las políticas públicas y de medidas eficaces para la prevención del delito.

5. Ahora bien, sobre el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley existen principios comunes y esenciales que rigen el uso de las mismas, como son la legalidad, la congruencia, la oportunidad y la proporcionalidad. La legalidad se refiere a que los actos que realicen dichos servidores públicos deben estar expresamente previstos en las normas jurídicas. La congruencia es la utilización del medio adecuado e idóneo que menos perjudique a la persona y a la sociedad. La oportunidad consiste en que dichos funcionarios deben actuar inmediatamente, con su mejor decisión, rapidez y eficacia cuando la vida u otro bien jurídico de alto valor estén en grave e inminente peligro y no haya más remedio que neutralizar con la fuerza o con las armas rápidamente al causante del mismo. Mientras que la proporcionalidad significa la delimitación en abstracto de la relación de adecuación entre medio y fin en las hipótesis imaginables de uso de fuerza y armas de fuego y la ponderación de bienes en cada caso concreto.

6. El uso de la fuerza, en la medida de lo posible, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurrirán a medios no violentos antes de utilizarla. Actuarán como respuesta a una conducta desarrollada por la persona a la que deben detener, someter y asegurar. En los casos conocidos por esta comisión nacional se observa que algunos de estos funcionarios la utilizan de manera ilegítima al realizar detenciones; en casos de flagrancia; en cumplimiento de órdenes de aprehensión, y cuando ponen a detenidos a disposición de las autoridades competentes, ya que causan lesiones a personas que no oponen resistencia a los actos de la autoridad, ya están sometidas y no intentan huir. En otros supuestos, cuando los detenidos están bajo su custodia, y sin que éstos alteren el orden o amenacen la seguridad o la integridad física de alguna persona, los golpean. Aunado a lo anterior, se advierte que a los agraviados no se les proporciona la atención médica que se requería en esos momentos.

7. En el uso de la fuerza pública es preciso que se respete la dignidad humana cuando se emplea la fuerza contra personas que no oponen resistencia alguna, o cuando la integridad física o la vida del funcionario encargado de hacer cumplir la ley o de terceras personas no se encuentran ante una situación de peligro . Únicamente se puede emplear la misma contra personas bajo custodia, detenidas o sometidas, para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o

cuando corra peligro la integridad física de las personas, con pleno respeto a los Derechos Humanos.

8. Resulta preocupante que en el uso de la fuerza pública existan casos documentados donde servidores públicos llegan al extremo de hacerse justicia por propia mano, ocasionando atentados al derecho a la propiedad, lesiones o hasta la muerte. Además, se advierte que algunos servidores públicos involucrados no informan inmediatamente lo sucedido a sus superiores jerárquicos y no se brinda atención médica a las personas.

9. En los casos que la propia comisión nacional investigó, se incurrió en conductas antijurídicas y socialmente reprobables, como son las violaciones a los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, reconocidos en los artículos 6.1 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4, 5.1 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual manera, se incumple lo previsto en el numeral 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego, que indica los supuestos en los cuales se emplearán las armas de fuego. Además, el numeral 10 establece que antes de usar las armas se identificarán y darán una clara advertencia de su intención de emplearlas, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se ponga indebidamente en peligro a los funcionarios, se origine un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resulte evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

Ahora bien, cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; reducirán al mínimo los daños y lesiones; respetarán y protegerán la vida humana; procederán de modo que se preste lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas, y procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos de las personas heridas .

Además, dichos principios a los que refirió la CNDH, consideran que una adecuada reglamentación en esta materia debe especificar lo siguiente:

- a) Las circunstancias para portar armas de fuego y prescribir los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
- b) Disminuir el uso de las armas, con el objeto de limitar al máximo los daños innecesarios;
- c) Fomentar el uso de armas menos lesivas;
- d) Existencia de un adecuado control, almacenamiento y distribución de las armas (registros de cada una de las armas, así como de su propietario);

e) Señalamiento de los avisos de advertencia, previos al uso de las armas, y

f) Obligación de realizar un informe cuando se haga uso de las armas. Esta comisión nacional también ha observado que algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en reuniones y manifestaciones, así como en operativos.

10. En cuanto a las reuniones y manifestaciones , se observó que algunos funcionarios no adoptan previamente las medidas adecuadas para este tipo de situaciones ; cometen actos violentos con el pretexto de cumplir órdenes de aprehensión en contra de personas que ejercen su derecho de reunión; dispersan a empujones y jalones a personas de avanzada edad y con problemas de salud, y sueltan perros entrenados que muerden a los manifestantes y hasta llegan a disparar en su contra.

11. Con relación a los operativos de seguridad pública realizados por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, también se observó que algunos golpean brutalmente a los detenidos , ocasionándoles lesiones y hasta la muerte; se introducen a establecimientos comerciales sin órdenes escritas de autoridades competentes ; cometen detenciones ilegales ; maltratos físicos ; confiscación ilegal de bienes ; allanamientos de domicilios , de los cuales sacan a niños, mujeres y hombres mediante violencia, algunos ajenos a los hechos, e incluso se llega al extremo de incendiar las propiedades y hasta de efectuar ejecuciones sumarias .

12. Por otra parte, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen el derecho a la protección de su vida e integridad física ; al respeto a su dignidad como personas, por parte de sus superiores y de la ciudadanía, y a salarios dignos y prestaciones de seguridad social , si es posible que se les otorguen seguros de vida y de gastos médicos mayores . Con el objetivo de reducir al máximo las tensiones propias de las situaciones de crisis por las que atraviesen, para aliviar su estrés, el estado debe proporcionarles atención médica y psicológica. Asimismo, las instituciones públicas deben proporcionarles, sin costo alguno, el equipo necesario para el cumplimiento de sus funciones , revisar y mejorar sus condiciones de trabajo , buscando un equilibrio en la sociedad y que ésta les brinde su reconocimiento. El interés que el estado y los gobiernos tienen por estos funcionarios demuestra el interés que tienen por los gobernados.

Asimismo, los funcionarios que aplican la ley se les debe capacitar en medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de las armas de fuego , tales como la solución pacífica de los conflictos, técnicas de persuasión, negociación y mediación, medios técnicos que limiten el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, y comportamiento de multitudes. Además, se les debe capacitar en autodefensa, primeros auxilios, manejo de estrés, incluida la capacitación física y psicológica, basada en principios éticos y de respeto a los derechos humanos

Por otra parte, en un estado democrático y de derecho los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley tienen dos claros



paradigmas, a saber: respetar los derechos humanos y no rebasar las atribuciones que las leyes les confieren.

Octavo. En el caso de México, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2011, emitió una tesis jurisprudencial que contempla dos aspectos trascendentes en el uso de la fuerza pública: primero la necesidad de protocolos de actuación de las fuerzas policiales, y segundo, la incorporación de los principios legalidad y proporcionalidad. En este sentido, el máximo tribunal expuso:

Seguridad Pública. El cumplimiento del criterio de necesidad en el uso de la fuerza por parte de los cuerpos policiacos se hace posible a través de la elaboración de protocolos y de la capacitación de sus agentes. 12

En la acción policial las circunstancias de facto con las que se enfrenta el agente del estado, a veces vertiginosas, otras imprevisibles, conducen a que la valoración de la necesidad bajo la cual debe actuar aquél o la corporación policial no siempre pueda hacerse premeditadamente, sino que exigen la toma de decisiones súbitas, lo que refleja el grado de dificultad de la actividad referida y justifica la conveniencia de que se establezcan protocolos de actuación que permitan, en alguna medida, automatizar las reacciones del cuerpo policiaco y se capacite al agente para que sus respuestas a los estímulos externos sean legales y sólo las necesarias o proporcionales a su circunstancia.

Noveno. Es insoslayable la crítica hacia a las instituciones policiales o las fuerzas armadas por la nula aplicación de protocolos de uso de la fuerza; acciones como, Tanhuato o Nochixtlán han reavivado el debate académico y político respecto a la falta de los manuales de procedimientos homogéneos de empleo de la fuerza en las instituciones de seguridad; pero esto es un debate ya añejo en el medio académico de la seguridad y los derechos humanos pero que necesariamente tiene que darse en el Poder Legislativo.

Por todo lo anteriormente expuesto, quienes suscriben Alberto Martínez Urincho, Lluvia Flores Sonduk, Arturo Santana Alfaro y Francisco Xavier Nava Palacios, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados; someten a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el siguiente:

Decreto

Por el que por el que se reforma y adiciona el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma y adiciona el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro; el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad, con base en los principios de excepcionalidad, necesidad, humanidad, legalidad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad; desaparición forzada de personas; otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley; trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

...

b) y c)...

...

...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general sobre el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública y por virtud del presente decreto que reforma y adiciona el artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Tercero. La legislación sobre el uso de la fuerza pública de las entidades federativas y de la federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor la ley general que expida el Congreso de la Unión referidas en el segundo transitorio. Las solicitudes, peticiones, trámites y procedimientos deberán concluirse y ejecutarse conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de la ley general en la materia, pero atendiendo en todo momento, el principio pro persona.

Notas

1 Weber, Max, El político y el científico , Alianza editorial, Madrid, p. 82.

2 Ibídem.

3 Hegel, G. W. F. Lecciones sobre la filosofía de la Historia Universal. Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1974, pp. 100 y ss.

4 Véase, Prélot, Marcel, La ciencia política . Librería y Editorial América Latina, Bogotá, 1979, pp.103 y ss.

5 Pablo Moloeznik, Marcos, Seguridad y uso de la fuerza en el estado contemporáneo (una interpretación mexicana sobre los instrumentos coercitivos estatales) , Revista del Centro de Estudios Latinoamericanos , Universidad de Varsovia, número 6, 2004, pp. 35 y 36.

6 Organización de la Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de la ONU, principios adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ver: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>, 13 de septiembre de 2016.

7 Ibídem.

8 Ver Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas).

9 Ibídem, numerales 83 y 84.

10 Ibídem, numeral 85.

11 Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral\\_012.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_012.pdf)

12 Época: Novena Época, registro: 162999, Pleno, Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, tesis: P. LVI/2010, página 58.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2016.

Diputados: Alberto Martínez Urincho, Lluvia Flores Sonduk, Arturo Santana Alfaro, Francisco Xavier Nava Palacios (rúbricas)

**Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Adriana Terrazas Porras, del Grupo Parlamentario del PRI**

La que suscribe, Adriana Terrazas Porras, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y; 6 numeral 1, fracción I; 76 numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El embarazo en adolescentes o embarazo precoz, es el embarazo de una mujer durante la adolescencia inicial o la pubertad, que comprende desde el comienzo de la edad fértil hasta el final de la adolescencia. La Organización Mundial de la Salud considera como adolescentes a las personas de 10 a 19 años; mientras que la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a quienes tienen entre los 12 años cumplidos a los 18 años incumplidos.

Hace algunos días, durante la inauguración del primer curso internacional de Salud Reproductiva de la Adolescente, el presidente del Colegio Mexicano de Especialistas en Ginecología y Obstetricia (Comego), señaló que en el país cada semana ocurren 118 nacimientos en madres de entre 10 y 14 años, y 7 mil 50 en adolescentes de 15 a 19 años. Esto debe entenderse ya como una alerta. Esta institución comentó que en 2014 se reportaron 372 mil 782 nacimientos en adolescentes, por lo cual la tasa de embarazo en ese sector fue de 77 por cada mil; mientras que en países como Suecia la tasa es de 6 embarazos por cada mil.

De igual manera la Comego menciona que una adolescente que se embaraza tiene cuatro veces más posibilidades de morir, entre las principales causas se encuentran: la eclampsia, la hemorragia o la sepsis. Es menester agregar que los estados con más gestaciones entre adolescentes a partir de los 10 años de vida son Coahuila, Chihuahua y Durango.

Si bien es cierto que la situación de los embarazos en adolescentes se ha abordado en diversas legislaturas, así como en la actual, a través de iniciativas de reforma a leyes reglamentarias de Salud; de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes; para declarar el día Nacional de la Prevención del Embarazo no Planificado en Adolescentes; o por medio de proposiciones con puntos de acuerdo, desafortunadamente el asunto ha sido afrontado más como un problema de salud que educativo-sociocultural, proponiéndose como solución el que se obsequien preservativos y se exhorte a diversas Secretarías de Estado o

dependencias de gobierno a que instrumenten estrategias, fortalezcan políticas e implementen acciones dirigidas a prevenir y erradicar los embarazos en adolescentes mediante programas informativos del uso de métodos anticonceptivos, así como de prevención de enfermedades de transmisión sexual, con lo cual se cree de manera parca que con eso basta para erradicar los embarazos precoces.

Sin el interés de demeritar esos criterios porque son loables, debe considerarse que los embarazos en adolescentes deben ser atendidos con una visión de mayor fondo y largo alcance, consagrándose desde la Constitución la obligatoriedad que debe tener el Estado mexicano de contemplar en nuestro sistema educativo desde primaria, una asignatura en la que se impartan principios, valores y contenidos educativos sexuales que permita a los estudiantes tomar de manera informada y responsable decisiones correctas respecto a su vida sexual; lo cual además de ayudar a disminuir el riesgo reproductivo en niñas, evitará los embarazos en adolescentes que en la gran mayoría de veces son no deseados, y a la par derivará en la prevención de enfermedades de transmisión sexual.

La intención de impartir educación sexual integral es con el propósito pleno de buscar empoderar y capacitar a los niños y adolescentes con los conocimientos, competencias y herramientas que ellos necesitan para tomar decisiones que determinan su salud y la plenitud de su sexualidad en el contexto de su desarrollo individual, relacional, emocional, familiar y físico y, del ejercicio de sus derechos fundamentales.

Cabe mencionar que la maternidad en las adolescentes trae problemas de índole biológico, psicológico y social, lo cual repercute en la calidad de vida de la madre y de su familia, con un riesgo latente para el niño.

El embarazo en la adolescencia en los últimos años ya se observa como una problemática social; entre las causas del embarazo precoz, que en general manejan los diversos estudios que al respecto se han hecho, se encuentran las siguientes:

- El matrimonio a edades tempranas y el rol de género que tradicionalmente se asigna a la mujer;
- La práctica de las relaciones sexuales de los jóvenes sin métodos anticonceptivos;
- La presión de los compañeros, que alientan a los adolescentes a tener relaciones sexuales;
- El consumo de bebidas alcohólicas y otras drogas, mismas que producen una reducción en la inhibición, que puede estimular la actividad sexual no deseada;

- Carecer de información y conocimientos suficientes sobre los métodos anticonceptivos, su correcta utilización y no tener un fácil acceso a su adquisición; y
- La falta de una educación sexual apropiada.

Ciertamente también actúan otras determinantes de carácter estructural como la pobreza, las inequidades sociales, las relaciones de subordinación de género y la violencia contra las mujeres.

Por otra parte resulta relevante mencionar que existen diversas consecuencias y efectos negativos con motivo de los embarazos tempranos desde el contexto social; entre los aspectos adversos destacan:

- Las escasas oportunidades de proseguir con escolarización;
- Las dificultades para la inserción en el mercado de trabajo;
- Limitado desarrollo social y cultural; y
- Se pone en riesgo la formación de una familia y su propia estabilidad.

Como se puede observar, los embarazos adolescentes se han convertido en un problema que puede agravarse si no se atiende con estrategias y políticas públicas preventivas, toda vez que de acuerdo a las Proyecciones de Población 2010–2050 del Consejo Nacional de Población, CONAPO, en el año 2013 vivían en México 37.9 millones de jóvenes, de los cuales se estimó que 19.1 millones eran mujeres y 18.7 millones eran hombres; cabe mencionar que dicha cifra fue superior en 1.8 millones a la registrada por el Censo de Población y Vivienda 2010.

En general, las mujeres pertenecientes a este sector de población se ven más vulnerables con respecto a los hombres de este mismo segmento poblacional, toda vez que en términos porcentuales son principalmente afectadas por las condiciones de pobreza -moderada y extrema-, asimismo por la precariedad de ingresos y, por la cultura machista aún arraigada en algunas comunidades y/o regiones del país.

Es obligado comentar lamentablemente, que de acuerdo con expertos, los sexenios de 2000 a 2012, nuestro país tubo severas regresiones en las políticas de población; esto, de la mano con la ausencia de políticas para la efectiva garantía de los derechos sexuales y reproductivos de la población, particularmente de mujeres adolescentes y niñas, situación que nos ha llevado a consecuencias muy notables y preocupantes para el país en su conjunto.

México se encuentra en estos momentos frente a un gran reto, por lo tanto debemos generar desde el Poder Legislativo acciones que permitan prevenir estos escenarios en la vida de las adolescentes y jóvenes mexicanas.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, anualmente alrededor de 16 millones de niñas de entre 15 y 19 años dan a luz –lo que representa aproximadamente 11 por ciento del total de nacidos en el mundo, y para reducir el número de embarazos precoces recomienda contar con leyes y actividades comunitarias que apoyen el establecimiento de una edad mínima para contraer matrimonio, así como un mejor acceso a la anticoncepción.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (Ensanut), estimó que en México residían 22 millones 804 mil 83 adolescentes; siendo dicha población el equivalente a 20.2 por ciento del total de los habitantes del país; de ese total 50.3 por ciento correspondió al género masculino y el 49.7 al femenino.

En consecuencia, entendemos que en México se vive una “epidemia de embarazos de adolescentes”; las últimas cifras refieren que anualmente se registran más de 400 mil bebés de madres menores de edad y la cifra no disminuye, lo que representa 20 por ciento del total de los nacimientos.

La fecundidad adolescente se ha venido relacionando sólo con sectores marginales, pero el fenómeno del embarazo precoz también se ha estado arraigando en los espacios urbanos, y aunque se han desplegado muchas campañas de información, aun así los jóvenes no se detienen a pensar si quieren ser padres de familia en dado momento, lo que ellos quieren es vivir y disfrutar el día a día.

Ahora bien, especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México identifican que el embarazo temprano puede tener como consecuencia el aumento de la feminización de la pobreza, no sólo en términos de ingreso, sino también en salud y educación, pues generalmente dejan los estudios, trayendo aparejado una gran dificultad para obtener un buen empleo en estas condiciones, lo que imposibilita el desarrollo económico de la que sería una nueva familia.

El Consejo Nacional de Población, Conapo, desde 2013 ha retomado una política para atender los embarazos precoces y las infecciones de transmisión sexual, pero aun así el número de gestaciones de jovencitas sigue en aumento.

El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ubica a México en los primeros lugares de embarazos adolescentes cuando se compara con naciones de igual nivel de desarrollo, por arriba de los ocurridos en Chile, Costa Rica, Uruguay y Perú. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, México encabeza la lista de mayor índice de embarazos, con 64 por cada mil adolescentes.

La Organización Mundial de la Salud, OMS, ubica que todo embarazo en menores de 18 años se considera de alto riesgo, porque se pueden presentar dificultades al momento del parto, además de que el bebé puede estar bajo en peso y tener malformaciones, asimismo con el tiempo podría presentar alteraciones psicológicas, como menor desarrollo cognoscitivo e intelectual, y difícil desenvolvimiento social e inseguridad personal.

La mayoría de las relaciones sexuales en los adolescentes no son espontáneas; los jóvenes no tienen una buena comunicación con sus padres, así que la poca información que pueden tener sobre el tema viene de pláticas entre los amigos. Por ende, debemos procurar que nuestras niñas y adolescentes, gesten ideas y conocimientos en las aulas, mas no el que cambien los libros por las mamilas. Cabe agregar que en nuestro país la cuarta causa de deserción escolar entre los adolescente es el embarazo.

Cifras acordes al Subsistema de Información sobre Nacimientos (Sinac), conforme a los datos que proporciona la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, dependiente de la Secretaría de Salud, nos permiten entender que el embarazo en adolescentes representa un serio problema en nuestro país, al grado de que en 2014 hubo 374 mil 75 niños nacidos vivos de madres de entre los 10 y 19 años de edad. Las características sociodemográficas de las madres adolescentes en México son: 84 por ciento de las niñas que registraron un hijo nacido vivo, tenían máximo 14 años de edad; 35 por ciento con secundaria incompleta; 23 por ciento con primaria completa y 17 por ciento primaria incompleta.

Cabe referir que la tasa de fecundidad de las mujeres hablantes de una lengua indígena no mayores a los 19 años de edad es de 96.7 por ciento por cada mil mujeres; mientras que la tasa de las no indígenas es de 68 por ciento por cada mil mujeres.

Estadísticas de la UNICEF establecen que .06 por ciento de las niñas mexicanas de 12 años han tenido al menos un hijo, situación que las termina alejando de la escuela y empujando más a la desigualdad; es decir, las niñas y mujeres adolescentes se encuentran en una situación de vulnerabilidad si estas no cuentan con la orientación, apoyo e información suficiente para la toma de decisiones, sobre todo tratándose del ámbito de la iniciación de su vida sexual.

En México, el gobierno destina 928.8 millones de pesos para la compra de anticonceptivos, a fin de satisfacer las necesidades y demanda de la población, aumentar la calidad de los servicios e incrementar la cobertura del programa; pero debe considerarse invertir más en educación preventiva que en preservativos.

Por lo expuesto y fundado, la suscrita somete a consideración de la honorable asamblea el siguiente proyecto de:



Decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un segundo párrafo para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

...

I. ...

II. ...

El sistema educativo contemplara desde primaria una asignatura en la que se impartirán principios, valores y contenidos de educación sexual integral.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2016.

Diputada Adriana Terrazas Porras (rúbrica)

**Que reforma y adiciona 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, 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 los artículos 6, fracción I, y 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 diversos incisos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento de las facultades de los municipios en materia de atención, desarrollo e inclusión de personas con discapacidad, de acuerdo con la siguiente

**Exposición de Motivos**

Uno de los retos sociales más importantes del Estado mexicano, consiste en revertir las condiciones inequitativas de desarrollo en las que viven millones de personas. Entre estas condiciones, se estima que la de vivir con alguna discapacidad impacta en 6 por ciento de la población del país<sup>1</sup>.

Estas discapacidades se cuentan en al menos siete tipos que son<sup>2</sup>:

**Caminar o moverse.** Involucra a todas las personas con dificultad para “moverse, caminar, desplazarse o subir escaleras debido a la falta de toda o una parte de sus piernas; incluye también a quienes teniendo sus piernas no tienen movimiento o presentan restricciones para moverse, de tal forma, que necesitan ayuda de otras persona, silla de ruedas u otro aparato, como andadera o pierna artificial”.

**Ver.** En ella, se implican a las personas con pérdida de visión al 100 por ciento en uno o ambos ojos, las personas con debilidad visual y aquellas a quienes los lentes no les permiten resolver sus problemas visuales.

**Mental.** Incluye todos los problemas de tipo mental como retraso, alteraciones de la conducta o del comportamiento.

**Escuchar.** Incluye a las personas que no pueden oír, así como aquellas que presentan dificultad para escuchar (debilidad auditiva), en uno o ambos oídos, a las que aun usando aparato auditivo tiene dificultad para escuchar debido a lo avanzado de su problema.

**Hablar o comunicarse.** Hace referencia a los problemas para comunicarse con los demás, debido a limitaciones para hablar o porque no pueden platicar o conversar de forma comprensible.

Atención y aprendizaje. Incluye las limitaciones o dificultades para aprender una nueva tarea o para poner atención por determinado tiempo, así como limitaciones para recordar información o actividades que se deben realizar en la vida cotidiana.

Autocuidado. Hace referencia a las limitaciones o dificultades para atender por sí mismo el cuidado personal, como bañarse, vestirse o tomar alimento.

En todas las entidades federativas y en todos los municipios del país, existen personas con este tipo de problemáticas, “Nayarit y Durango son las entidades que presentan las prevalencias más altas del país, con 8.2 y 7.5 por ciento respectivamente. Le siguen tres estados con una prevalencia de 7.4 por ciento (Colima, Jalisco y Zacatecas). Las otras entidades con valores por encima de la nacional son: Michoacán (6.9 por ciento), Baja California Sur (6.8 por ciento), Veracruz (6.7 por ciento), Chihuahua y San Luis Potosí (6.6 por ciento), Oaxaca, Sinaloa y Yucatán (6.5 por ciento), México (6.2 por ciento) y Guerrero (6.1 por ciento). En Querétaro, la prevalencia de la discapacidad es igual que la nacional (6.0 por ciento) y en las restantes 16 entidades es menor. Chiapas (4.1 por ciento), Coahuila (4.5 por ciento), Distrito Federal (4.7 por ciento), Tamaulipas (5.1 por ciento), Aguascalientes y Puebla (5.2 por ciento), Quintana Roo (5.3 por ciento), Tlaxcala (5.4 por ciento), Nuevo León y Sonora (5.5 por ciento), Hidalgo y Morelos (5.6 por ciento), Guanajuato (5.7 por ciento), Baja California (5.8 por ciento) y Tabasco y Campeche tienen una prevalencia de 5.9 por ciento”<sup>3</sup>.

Cabe señalar que no obstante el hecho de que las discapacidades en contextos socioeconómicos adversos profundizan las desigualdades que experimentan las personas, “39.1 por ciento de la población con discapacidad de 15 años y más” participa en actividades económicas, en contraste con la población sin discapacidad de la cual sólo el 64.7 por ciento tiene dicho tipo de participación<sup>4</sup>.

En consecuencia, tanto el sector público como el sector privado han fortalecido la infraestructura, las acciones y los recursos humanos orientados a la atención de las personas con discapacidad. Para ello, se han impulsado marcos normativos, políticas e instituciones que coadyuvan en la atención de las personas con discapacidad. Sin embargo, el esfuerzo de coordinación sigue siendo insuficiente, los presupuestos, incluso aquellos que están etiquetados, siguen siendo sometidos a otro tipo de prioridades y los retos que enfrentan estas personas con respecto a su entorno, en menor o mayor nivel, continúan representando uno de los ejemplos de inequidad más ofensivos que caracterizan a nuestra sociedad.

El problema descrito, es grave nacionalmente hablando y aún requiere mucha atención en el espacio federal y estatal pero se agudiza en el espacio de la primera instancia gubernamental que tiene el ciudadano, el municipio. Ello, propicia la generación de obstáculos para la ciudadanía que en determinados escenarios pueden ser salvables, si el funcionario público lograra fortalecer las herramientas que le permitan generar mayor empatía con la población.

Desafortunadamente, los servidores públicos no siempre conocen los elementos técnicos necesarios para generar esta empatía, no consideran a la ciudadanía en la toma de

decisiones por costumbre, falta de información, aspectos idiosincráticos, complejos o prejuicios y terminan por propiciar obstáculos en lugar de oportunidades.

Así, diariamente siguen presentándose situaciones en las que el poder público reproduce la desatención, la atención insuficiente o mala, intencionales y no intencionales, en todos los niveles de gobierno y en temas que afectan drásticamente a las personas con discapacidad como son el diseño de infraestructura; la selección materiales y métodos de difusión de información; la atención a la ciudadanía; la gestión de trámites; la planeación y diseño de presupuestos; la prestación de servicios públicos; el desempeño de comisiones, e incluso el planteamiento y difusión de diagnósticos y programas de gobierno . No obstante lo generalizado de estas prácticas o falencias, afirmar que toda la administración pública municipal tiene estas características, sería una falsedad. Sin embargo, es un hecho que la empatía frente a las personas con discapacidad, aun no es un tema plenamente integrado en el ejercicio del poder público en los 2 mil 435 municipios de nuestro país, ni en las prioridades de los integrantes de sus respectivos ayuntamientos.

En consecuencia, promover del desarrollo de organizaciones de la sociedad civil orientadas la atención a personas con discapacidad; promover la capacitación de los servidores públicos para la sensibilización con respecto a las necesidades y problemáticas relacionadas con las personas con discapacidad, y generar políticas orientadas a estandarizando conocimientos, programas y servicios accesibles, desde el ámbito municipal, debe ser una herramienta fundamental para revertir las características de insuficiencia en la atención.

Por lo expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversos incisos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento de las facultades de los municipios en materia de atención, desarrollo e inclusión de personas con discapacidad

Artículo Único. Se reforma y adicionan diversos incisos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a IV. ...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) a h) ...

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales;

j) Formular, aprobar y administrar programas para la atención, desarrollo e inclusión de personas con discapacidad;

k) Promover la capacitación de los servidores públicos en materia de atención a personas con discapacidad, y

l) Fomentar el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, orientadas a la atención de personas con discapacidad.

...

VI. a X. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 En 2010, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), las personas con discapacidad en México sumaban “5 millones 739 mil 270, lo que representa 5.1 por ciento de la población total” y para 2014, la misma institución registraba que 6 por ciento de la población de nuestro país tenía algún tipo de discapacidad. Véase: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx?tema=P> y

<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/discapacidad0.pdf>

2 Véase: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/registros/sociales/dir\\_discapacidad.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/registros/sociales/dir_discapacidad.pdf)

3 Véase:

<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/discapacidad0.pdf>

4 Véase: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/discapacidad0.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2016.

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo la siguiente

#### Exposición de Motivos

La democratización de nuestro sistema político en los últimos 25 años ha consolidado una vida política más vigorosa y plural permitiendo desmontar el régimen autoritario de censura que regía la vida pública de aquel entonces. Esta transformación no fue sencilla, ha sido gradual y a través de reformas electorales que han tratado de darle cauces a las demandas ciudadanas. Por ejemplo, la reforma electoral de 1977 permitió la incorporación de la figura de los diputados plurinominales para contar con una verdadera pluralidad en el Poder Legislativo; de igual manera, la reforma de 1990 por la que, por primera vez, las elecciones se organizarían bajo la conducción un instituto autónomo.

En ese tenor, la reforma electoral del 2002 incorporó las cuotas de género, estableciendo que no más del 70% de candidatos podrían ser del mismo género, posteriormente se perfeccionó y en 2005 se incorporó la posibilidad para que los mexicanos residentes en el extranjero pudieran votar para la elección de Presidente de la República.

En 2006 tuvo lugar la elección más competitiva en la historia de México, convirtiéndose en parteaguas en la vida política de este país. El estrecho margen que separó al primer lugar del segundo fue de tan sólo el 0.56%, hecho que polarizó a la sociedad. Los candidatos utilizaron cualquier herramienta para poder sacar ventaja, entre la que destacó la contratación de tiempo en los canales de televisión más importantes. Estos mensajes tuvieron una característica principal: la guerra sucia. Fue una estrategia de comunicación negativa y ofensiva en contra del candidato puntero, tanto por los otros partidos como por particulares que contrataban espacios ilegalmente.

En consecuencia, el otrora Instituto Federal Electoral fue duramente criticado por su inoperancia al no intervenir y sancionar tanto a los partidos políticos por la

rispidez de los mensajes como a los particulares que contrataron spots ilegalmente para difamar.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación describe el contexto y la coyuntura de aquel momento: “Las asimetría de fuerzas se había traducido en abusos de los medios y en una amenaza para las condiciones de igualdad de las contiendas. Los partidos resintieron la desventaja de depender de las televisoras para dar visibilidad a las campañas y perder fuerza en la negociación con ellas para proyectar a sus candidatos; la falta de mecanismos y procedimientos para reclamar una cobertura noticiosa equilibrada y equitativa; las escasas opciones para escoger espacios en el espectro radioeléctrico y la ausencia de control sobre los espacios privilegiados donde transcurría la discusión en el espacio público; la ausencia de garantías de igualdad en el trato a los partidos en el ámbito de la contratación comercial de pautas de transmisión de mensajes y su elevado costo; el limitado alcance de las sanciones por actos indebidos y, en suma, la inseguridad que representaba poner el futuro político de un partido o candidato al arbitrio de las dos poderosas televisoras y algunos grupos radiofónicos. Todo esto generó entre las fuerzas políticas la idea compartida de que había que crear una nueva relación con los medios de comunicación, que devolviera a las instituciones los instrumentos para asegurar la equidad en las campañas”<sup>1</sup>

La reforma electoral del 2007 recogió varias fallas del marco normativo que reguló la elección de 2006 al impedir y prohibir a los partidos políticos la contratación de espacios publicitarios en radio y televisión, buscando procurar la equidad en la competencia electoral, lo que llevó a que el poder económico no se tradujera en poder político. Así lo reconoció José Woldenberg, “Una de las grandes virtudes de la reforma de 2007 es que abrió la esperanza de que los poderes constitucionales estaban en la ruta de llegar a una reglamentación de los grandes medios masivos de comunicación”.<sup>2</sup>

Sin embargo la implementación de un nuevo modelo de comunicación política, retomado y fortalecido con la reforma del 2014, derivó en la difusión de millones de spots que han generado un hartazgo hacia los procesos electorales, siendo protagonistas los partidos políticos; asimismo, provocó una confrontación de los medios de comunicación con la autoridad electoral, debido a la obligación de transmitir spots publicitarios en cada estación de radio y televisión. Transformando las campañas “a propaganda cuasi comercial encapsulada en cancioncillas y lemas bobos que caben en 30 segundos”.<sup>3</sup>

El modelo de comunicación política que la partidocracia ha impuesto, encuadra a la perfección con el análisis de Federico Vázquez Calero, en su ensayo “México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía” , en el que afirma que nos encontramos: “En el declive de la publicidad política, el debate y la argumentación racional o el uso público de la razón y la deliberación, sustituidas por el reinado de la imagen, la televisión y la simulación”.<sup>4</sup>

La forma en que actualmente se llevan a cabo las campañas, tal como lo establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las reduce a millares de mensajes con una duración de 30 segundos, esto no permite que el ciudadano sea informado sobre las propuestas, plataformas electorales o plan de acción de cada candidato, lo que en consecuencia provoca que todos ellos, sean “vendidos” como cualquier otro producto.

La repulsión de los mexicanos al modelo de comunicación política basada en la difusión de spots , es completamente entendible, ya que son objeto de una incesante y exacerbada exposición a este tipo de “mensajes”. Por ejemplo, en el proceso electoral federal 2008-2009 cuando se implementó por primera vez este modelo, el otrora Instituto Federal Electoral pautó 9 millones 56 mil 256 spots [5], cifra que aumentó considerablemente en el proceso electoral 2011-2012 con un total de 43 millones 756 mil 493[6] spots ; para el proceso electoral 2014-2015, el Instituto Nacional Electoral pautó 41 millones 795 mil 9225 spots .

Las cifras anteriores son sólo de periodos electorales, el Comité de Radio y Televisión entregó el pasado 22 de septiembre el Informe de Resultados de Monitoreo del Primer Semestre de 2016, en el que a nivel nacional se transmitieron 10,939,976 spots .

Existen posturas incluso al interior del Instituto Nacional Electoral en contra de este modelo, una de ellas es la expresada por el Consejero Electoral Ciro Murayama que opina que en los spots “no se está vendiendo un producto, se tiene que exponer una idea, una propuesta ante el electorado, no es lo mismo que quererle vender una marca de jabón o de comestibles y por eso podría pensarse en espacios de mayor duración y dar más lugar al debate...”<sup>6</sup>

Las críticas a esta modelo de comunicación política no solamente se han hecho por parte de actores de la vida pública nacional sino también por actores internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de la jefa de la misión de Observadores Electorales de la OEA, Laura Chinchilla, quien aseguró, “el modelo de comunicación política en México podría ser restrictivo para la libertad de expresión y para el debate...”<sup>7</sup>

Los spots políticos transmitidos en radio y televisión vienen a ser una causa del malestar social, pues la audiencia y la sociedad receptora de contenidos son ajenas a los ejercicios legislativos que regulan los spots de partidos políticos — es decir, cuando los receptores de los contenidos televisivos y radiofónicos no forman parte de la sociedad civil ni de la sociedad política—.

Hablamos de malestar porque hay una invasión hacia las audiencias y televidentes que son los receptores de los contenidos, pues su libertad de lectura, de interpretación y de recreación respecto a contenidos y spots es violada porque no son capaces de elegir si quieren o no ver spots o mensajes políticos.



Partimos de un problema proveniente de la sobrerregulación en la materia y la rigidez con la que se realizan las atribuciones del INE, las cuales se someten a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se transmuta en un acto carente de democracia, pues el tiempo en radio y televisión se segmenta a sólo mensajes de 30 segundos. La transmisión de spots es desigual no sólo para los partidos políticos, sino también para los ciudadanos que son los receptores de contenidos, que no tienen la libertad de elegir o ejercer el acto de la comunicación ni sus factores, pues no existen mecanismos de diálogo, es decir, tanto partidos políticos como el Instituto Nacional Electoral, no son capaces de ser incluyentes respecto a quién van dirigidos los spots .

Los “debates políticos públicos, como ejercicios democráticos, han ido en ascenso en el mundo durante los últimos 20 años, hasta convertirse en uno de los elementos fundamentales del voto democrático”.<sup>8</sup> La implementación de debates y su transmisión por los principales canales de televisión, han demostrado el interés creciente de los ciudadanos y su participación en la vida política de su país; ejemplo de ello es Alemania, que en el año 2000 el debate presidencial fue visto por 8 millones de alemanes, mientras que en el 2009, donde participaron Ángela Merkel y Frank-Walter, la audiencia fue de 14 millones.<sup>9</sup>

Actualmente, “el debate es la base del pluralismo sociopolítico y es una obligación del Estado permitir la expresión de las diversas opiniones que participan en una contienda electoral”,<sup>10</sup> el debate debe ser visto como uno de los pilares para que se garantice a los mexicanos su derecho a la información, previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A pesar de que México prevé en su legislación la realización de debates, resulta insuficiente e ineficaz, debido a que sólo resulta obligatorio la realización de dos debates para las elecciones presidenciales; no obstante, la asistencia a éstos no son obligatorios para los candidatos, además no toma en cuenta otro tipo de elección, como la de diputados federales o senadores.

Es importante señalar que la sociedad organizada se ha hecho presente en este ámbito, en la elección presidencial del 2012 fue la primera vez en la historia que un grupo de ciudadanos -el grupo llamado Yo soy 132- invitó a los cuatro candidatos a participar en un debate organizado por ellos mismos; a dicho debate sólo asistieron tres de ellos, pues Enrique Peña Nieto, actual Titular del Ejecutivo, declinó la invitación, cuya trascendencia no sólo estriba en su iniciativa de convocar a debate, sino en su propuesta de democratización de los medios de comunicación.

Contrastar las propuestas, inscritas en los programas y las plataformas de los partidos, es una obligación del Estado Mexicano que debe existir no sólo por un principio ético-político, sino porque la calidad de la democracia en su dimensión deliberativa, tiene consecuencias en el bienestar social. Así lo ha expuesto el Premio Nobel, Amartya Sen, para quien la democracia no solamente tiene un valor intrínseco o instrumental, sino que a través del debate y la deliberación, adquiere

una “importancia constructiva”, que ayuda al bienestar en campos como la educación, la salud y la economía. 11

La carencia de debates con propuestas reales, entre precandidatos y candidatos es el reflejo de la anomalía de la comunicación, los receptores de contenidos sólo son confundidos con retóricas y persuadidos con falacias, artimañas de marketing.

Los debates adecuadamente estructurados constituyen una orientación in situ de los argumentos y de las reflexiones que los receptores de contenidos podrían entender. Hablar de una adecuación estructural de los debates se circunscribe también a una adecuación del momento, es decir, transmitir debates en tiempos que no coinciden con espectáculos que entretienen a las audiencias y televidentes.

La sustitución de spots políticos por la implementación de debates invitaría a la sociedad mexicana a ser participativa, es decir, se invitaría a la sociedad que no cabe en lo que se conoce como sociedad civil o sociedad política. En ese sentido, se propone lo siguiente:

- Reducir la transmisión de mensajes de partidos políticos y candidatos, a fin de que representen sólo el 40 por ciento del tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y de candidatos, es decir, reducir los 41 minutos diarios de tiempo en radio y televisión de que dispone el Instituto Nacional Electoral para la transmisión de mensajes, a sólo 17 minutos diarios. Lo anterior, reduciría la transmisión de spots a un minuto y medio por cada hora.
- Consecuentemente, se establece la transmisión de debates obligatorios semanalmente, para que representen el 60 por ciento del tiempo restante disponible en radio y televisión. Es decir, un total de dos horas y media por semana, destinado a la realización, transmisión y difusión de debates.
- Como parte de la propuesta, se plantea que todos los candidatos a todos los puestos de elección popular, estén obligados a concurrir a los debates semanales organizados por el Instituto Nacional Electoral, caso contrario, se impondrá una sanción consistente en una multa.
- Asimismo, se propone que las organizaciones de la sociedad civil puedan organizar libremente o solicitar al Instituto Nacional Electoral, la celebración de debates entre candidatos a puestos de elección popular.

Como establece Nuria Cunill Grau en su ensayo la construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada: “Una cuestión que determina la medida en que la participación ciudadana contribuya no sólo a la democratización de las decisiones sino también a su eficiencia, es el grado de deliberación que suponga. (...) la deliberación supone aceptar la autoridad del mejor argumento, en vez de la autoridad jerárquica, el número, el dinero o la fuerza. De hecho, la deliberación constituye un proceso de discusión pública en que las propuestas que

se ofrecen para apoyar la toma de decisiones están respaldadas por justificaciones o razones que apelan a intereses públicos. El compromiso con la deliberación se basa, pues, en el reconocimiento de que puede haber distintas posiciones de valor afectando la elaboración de las decisiones, que requieren del diálogo para ser enfrentadas”.<sup>12</sup>

Transformar el modelo de comunicación política para Movimiento Ciudadano es continuar actuando con congruencia, debido a que previamente interpusimos la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, en contra de diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que demuestra nuestra convicción en que debemos transitar de una democracia representativa — alejada de todo crítica y cuestionamiento, y donde rige el marketing político,— hacia una democracia deliberativa que permita a los ciudadanos la oportunidad de analizar, a través de la opinión, la discusión y la crítica de todos los sectores a las propuestas planteadas, así como plataformas políticas, programas de acción de los partidos políticos y candidatos, permitiendo así un acercamiento y una invitación a la ciudadanía para participar activamente en el rumbo de su país.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la implementación de debates obligatorios en el modelo de comunicación política

Artículo Primero. Se reforman los incisos a), c), d) y e), del apartado A, de la Base III, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41. ...

...

III. ...

Apartado A. ...

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral trescientos treinta y seis minutos semanales, que podrán ser distribuidos diariamente conforme determine la ley, en cada estación de radio y canal de televisión en el horario referido en el inciso d) de este apartado . En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) [...]

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado, del cual sesenta por ciento será destinado para la transmisión de debates, y el cuarenta y cinco por ciento restante será destinado y distribuido diariamente a la transmisión de mensajes de los partidos políticos y candidatos ;

d) Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas, en tanto que, la transmisión de debates se hará dentro del horario de programación comprendido entre las veinte y las veintitrés horas del día que determine el Instituto Nacional Electoral, previa opinión de partidos políticos y de candidatos independientes ;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, para transmisión de mensajes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido en partes iguales entre los partidos políticos y el treinta por ciento restante podrá ser asignado a los candidatos independientes, conforme a lo que determine la ley ;

f) [...].

g) [...]

[...].

[...].

[...].

Artículo Segundo. Se adiciona un inciso e), al artículo 162, recorriendo los subsecuentes, se adiciona un numeral 3 al artículo 165, un numeral 2 al artículo 166, un numeral 3 al artículo 169 y un numeral 8 al artículo 218; y, se reforma numeral 1 del artículo 165, el numeral 1 del artículo 166, numerales 1 y 7 del artículo 167, los numerales 1 y 2 del artículo 169, el numeral 1 del artículo 181 y, los numerales 1, 2, 4 y 6 del artículo 218, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales .

Artículo 162.

1. [...].

a) ... d)

e) El Comité de Debates;

f) La Comisión de Quejas y Denuncias, y

g) Los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales, que tendrán funciones auxiliares en esta materia.

Artículo 165.

1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su disposición un total de trescientos treinta y seis minutos semanales, que podrán ser distribuidos diariamente, en cada estación de radio y canal de televisión, de conformidad con lo establecido en Apartado A, de la Base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. [...]

3. Las transmisiones de debates se realizarán, en cada estación de radio y canal de televisión, dentro del horario de programación comprendido entre las veinte y las veintitrés horas del día que determine el Instituto, previa opinión de partidos políticos y de candidatos independientes, procurando el horario de mayor audiencia, de conformidad con lo establecido en el Apartado A, de la Base III, inciso c) del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 166.

1. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 del artículo anterior será distribuido diariamente en uno y hasta dos minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. En los horarios comprendidos entre las seis y las doce horas se utilizará un minuto por cada hora; entre las dieciocho y las veinticuatro horas se utilizarán dos minutos por cada hora; y, en el horario comprendido después de las doce y hasta antes de las dieciocho horas se utilizará un minuto por cada hora .

2. El tiempo a que se refiere el párrafo 3 del artículo anterior será distribuido en una y hasta dos horas semanalmente en cada estación de radio y canal de televisión, el día o días que determine el Instituto, previa opinión de partidos políticos y de candidatos independientes, procurando los días de mayor audiencia.

Artículo 167.

1. Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión establecido como derecho de los partidos políticos, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 165, convertido a número de mensajes,

asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: setenta por ciento del total en forma igualitaria y el treinta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos, obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

2. ... 6.

7. El tiempo que corresponda a cada partido, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 165, será utilizado para la difusión de mensajes y la transmisión de debates, cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.

Artículo 169.

1. Del tiempo total disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 165 de esta Ley, durante las campañas electorales federales, el Instituto destinará a los partidos políticos en conjunto, dieciséis minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Siete minutos diarios serán utilizados para los fines propios del Instituto y de otras autoridades electorales.

3. El tiempo restante será utilizado semanalmente para la transmisión de debates.

Artículo 181.

1 . Fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales federales, del tiempo a que se refiere el inciso g) del apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución, del cincuenta por ciento que le corresponde a los partidos políticos nacionales tendrán derecho a que sea utilizado para la transmisión de mensajes con una duración preferentemente de 30 segundos cada uno, en todas las estaciones de radio y canales de televisión. El total de mensajes se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos nacionales.

2. ... 4

Artículo 218.

1. El Consejo General organizará debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y, a través de los consejos locales y distritales, debates entre candidatos a senadores y diputados federales. La asistencia a dichos debates será obligatorio para todos los candidatos.

2. Para la realización de los debates, el Consejo General a través del Comité de Debates, definirá las reglas, fechas, sedes y moderadores, respetando el principio

de equidad entre los candidatos y tomando en cuenta que los debates tengan el mayor alcance posible entre los ciudadanos.

3. [...].

4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; también entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

5. [...]

6. La sociedad civil y los medios de comunicación nacional y local, podrán solicitar y organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

a) ... c)

7. [...].

8. Todos los candidatos estarán obligados a participar en todos los debates. En caso de incumplimiento, la autoridad electoral aplicará una sanción consistente en una multa, conforme al artículo 456 de esta ley.

#### Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Entidades Federativas deberán homologar las leyes locales y reglamentos de acuerdo a lo establecido en el presente decreto.

Tercero. En un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Instituto Nacional Electoral deberá homologar sus disposiciones; emitir los Lineamientos para la transmisión y difusión de debates; e, integrar el Comité de Debates, de acuerdo a lo establecido en el presente decreto.

#### Notas

1 Buendía Hegewischm, José. Azpiroz Bravo, José Manuel. Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2009. Un balance preliminar. 2011. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2 Vargas, Miguel Ángel. “Especialistas defienden la controvertida reforma electoral”. ADN Político. Consultada en línea:  
<http://www.adnpolitico.com/2012/2011/12/08/especialistas-defienden-la-controvertida-reforma-electoral>

3 Marván Laborde, María. Debates vs. spots . Consultado en línea:  
<http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-marvan-laborde/2016/07/14/1104824>

4 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate.

5 Instituto Nacional Electoral. Informe sobre la operación del modelo de comunicación política durante el proceso electoral federal 2014-2015 y procesos electorales locales de 2015. Pág. 15.

6 García, Carina. Ciro Murayama ve error en Spotización. El Universal. Consultado en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/08/26/ciro-murayama-ve-error-en-spotizacion>

7 Recomendación OEA revisar modelo de comunicación política. El Universal. Consultado en línea:  
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/10/20/recomienda-oea-revisar-modelo-de-comunicacion-politica>

8 Otálora Malassis, Janine Madeline. Debates políticos y medios de comunicación. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Núm. 45., Pág. 32.

9 *Ibidem.*, p. 33.

10 *Ibidem.*, p. 42.

11 Amartya, Sen. La democracia como valor universal. The John Hopkins University Press and National Endowment for Democracy.

12 Coordinado por Rodolfo Mariani. Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)



Que adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, en su carácter de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Precisamente por ser el fin primigenio del Estado, el bienestar común es guía de los gobiernos de países democráticos como el nuestro, por lo que es considerado el eje toral que mueve a todo el aparato gubernamental mexicano. Ello se pone de manifiesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que, con base en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política se presentó al comienzo del presente sexenio.

El bienestar común tiene como una de sus formas de expresión el desarrollo social, que no es otra cosa que igualdad, equidad, libertad y justicia social, conceptos que desde el punto de vista de las ciencias sociales expresan grandes cualidades de las que todo pueblo debería de gozar, sobre todo considerando a una nación que ya cumplió dos centenarios desde su lucha de independencia como la nuestra.

Respecto a esta materia, hay que tener en cuenta la notable labor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya que a través de negociaciones, debates y acuerdos, ha logrado colocar en la agenda internacional desde hace años, el tema del desarrollo social en las naciones miembros.

La ONU cuenta entre sus principales líneas de trabajo el desarrollo de los pueblos, como la única vía para conseguir paz y seguridad en la comunidad internacional de forma perdurable, desarrollo materializado a través de bienestar económico y social de la población de todo el mundo.

En el marco de la Cumbre mundial sobre desarrollo social, llevada a cabo en Copenhague en 1995, fueron firmados acuerdos entre los cuales podemos destacar los siguientes: la erradicación de la pobreza, la promoción del pleno empleo y el fomento de la integración social, especialmente de los grupos más desfavorecidos. Cabe añadir al respecto que México, como siempre, tuvo un papel activo y lideró las mesas del tema en comento. Desde entonces tenemos dicha asignatura pendiente.

Sin duda, una sociedad que ostente en sus bases las cualidades arriba mencionadas, igualdad, equidad, libertad y justicia social, será una sociedad para la cual no será una tarea imposible conseguir el bienestar común, ni el desarrollo social que procure a todos y cada uno de los habitantes las condiciones necesarias para desarrollarse por sí mismos, en escenarios de paz, respeto, generosidad y fraternidad, es decir, conforme a los más altos ideales de los Estados modernos.

Para lograr dicho cometido, el gobierno de la república presentó como uno de los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el eje “México incluyente”, el cual se considera pertinente citar en el presente documento, a fin de dejar claro el enfoque que el titular del ejecutivo federal al respecto de tan importante tema para México.

Un México Incluyente propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.

Esto implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos (pnd.gob.mx. 2016. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [versión web]. Disponible en <http://pnd.gob.mx/> Consultado el 26 de marzo de 2016”).

Así pues, queda claro que para el Estado mexicano es de suma importancia lograr la conformación de una sociedad más justa, en términos generales, y también queda claro que se está actuando en consecuencia para obtener tan importante y necesario fin.

De ahí la importancia de sumar la obligación estatal de procurar la participación social, ello con el propósito de construir un sistema de gobierno democrático en el más amplio de los sentidos, esto es, el que favorezca mayor riqueza, y por supuesto su equitativa distribución, con lo que el nivel de vida mejorará continuamente de la mano de la calidad de vida y finalmente lograr un pueblo feliz, lo cual es un concepto fundamental para un Estado.

Engarzada con la participación social, es necesario contar con fortaleza institucional, bajo dicha bandera es que las diversas instituciones del Estado deben funcionar y ofrecer capacidad de respuesta a las demandas sociales, a todas, aquellas que buscan promover el desarrollo económico, el desarrollo político y por supuesto, el desarrollo social. Dicha tarea es fundamental para un Estado, es preciso no perder de vista este punto, ya que es uno de los pilares que fundamentos de la acción del gobierno.

Bien vale la pena traer al presente documento un fragmento de la introducción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el cual se reconoce con base en números y encuestas, a un país desigual y fragmentado, se cita a continuación:

Uno de cada cuatro participantes de la consulta ciudadana consideró que la prioridad del gobierno de la república debe ser combatir la pobreza y apoyar a los sectores más vulnerables de la población. Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) correspondientes a 2010, 46.2 por ciento de la población se encontraba en condiciones de pobreza.

El hambre es la expresión más lacerante de la pobreza extrema; de acuerdo con el Coneval, entre 2008 y 2010, en un escenario de crisis económica y volatilidad de precios internacionales de alimentos, la única carencia social que aumentó su incidencia fue la carencia alimentaria.

Por otro lado, la distribución del ingreso del país representa un reto para el desarrollo nacional y la equidad social. Los procesos de diseño, gestión, implementación, y monitoreo se han trabajado de manera aislada, lo que ha derivado en ocasiones en la duplicidad de programas y en una falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno; se carece además de una adecuada articulación interinstitucional.

Aquí tenemos la prueba fehaciente de la preocupación que implica para el gobierno de la república el bienestar social y el desarrollo social. Por ello es una obligación irrenunciable para el Congreso de la Unión, actuar en armonía con el Ejecutivo federal y con base en nuestras facultades, fortalecer la lucha que ahora encabeza el presidente Peña para conquistar los más altos niveles de desarrollo social que México haya visto en muchos años.

Por último, se sintetiza en qué consiste la reforma propuesta respecto al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejemplifica en el cuadro comparativo siguiente:

Texto legal vigente.	Texto legal propuesto.
<p><b>Artículo 25.</b> Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 25.</b> Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, el empleo, <b>el desarrollo social</b> y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

Por lo expuesto y de conformidad con lo prescrito en el párrafo primero del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, el desarrollo social y una más justa distribución del ingreso

y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2016.

Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica)

**Que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Victoriano Wences Real, del Grupo Parlamentario del PRD**

Planteamiento del problema

Uno de los problemas más recurrentes que presenta la población indígena de nuestro país que se encuentra sujeta a procesos penales o civiles es tener un servicio de defensa pública con defensores que hablen alguna lengua originaria, lo que la falta de esto genera mucha injusticia en este sector, incluso ha arrojado sentencias condenatorias en compañeras y compañeros indígenas de manera injusta, lo anterior derivado a que los defensores no tienen una correcta comunicación con sus defendidos, lo que imposibilita una correcta y efectiva defensa.

Argumentos

Que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza la defensa pública gratuita, estableciendo dicho precepto constitucional en lo que medularmente interesa lo siguiente:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

...

...

...

...

...

...

La federación, los estados y la Ciudad de México garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán 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.

...”

La población indígena en México es uno de los sectores más vulnerables, desafortunadamente existen y han existido una serie de políticas encaminadas a lograr un mejor bienestar para este sector, sin embargo aún continúa una enorme desigualdad social, que origina diversos problemas, entre ellos se encuentra la población penitenciaria indígena, la cual debe merecer una atención significativa en razón a que mucha de esta población ha sido detenida de manera injusta, lo anterior derivado de una mala defensa jurídica, en razón a que los abogados que están al frente de su defensa además de no hablar alguna lengua originaria, no conocen el entorno social en que se desenvuelve su defendido, esto es, desconoce su cultura, entorno social, y otras características peculiares que hacen si no se toman en cuenta, una débil defensa que arrojará una sentencia condenatoria de la o el procesado.

Aunado a lo anterior, la mayor parte de las y los indígenas no cuentan con recursos económicos para contratar a profesionales técnicos auxiliares en la procuración y administración de justicia como es el caso de los peritos, lo que también incide en una defensa endeble, por ello, además de contar con un defensor que hable alguna lengua indígena, el cual debe de ser profesional y sus servicios deben de ser gratuitos, es sumamente importante que también se les proporcione para una buena defensa el servicio pericial, lo que seguramente vendrá a mejorar su defensa jurídica.

De acuerdo a la página del Inegi, en el Censo de Población y Vivienda 2010, la población indígena de nuestro país fue de 6 millones 695 mil 228 personas mayores de 5 años hablantes de alguna lengua indígena.

En México se estima que la población penitencia, entre los que se cuentan los procesados y los sentenciados, es de alrededor de 260 mil personas de las cuales el 3.4 por ciento se estima es población indígena.

Es indudable que los indígenas no tienen un acceso a una procuración y administración de justicia correcta y eficiente, en razón a las precarias condiciones económicas que presentan la mayor parte de esta población ya que los mismos acceden al servicio de defensa pública que otorga el Estado, sin embargo hacen falta abogados litigantes que hablen alguna lengua originaria para que de esta forma se puedan comunicar correctamente con los indígenas que son sometidos a procesos penales, esto resulta vital para ejercer una defensa jurídica adecuada que garantice el respeto irrestricto a los derechos humanos y a las garantías individuales del sector indígena.

Es indudable que las violaciones al debido proceso afectan en mayor medida a la población indígena, la cual por citar a un ejemplo tiene el derecho de ser asistido por un intérprete, lo cual no ocurre en muchas ocasiones, firmando a veces actas ministeriales o judiciales sin tener el pleno conocimiento de lo que se encuentra firmando, pero más aún muchas veces se firman actas o documentos que son de suma trascendencia, que incluso pueden ser determinantes para acreditar maliciosamente su responsabilidad, por ello, resulta importante que se le brinde a la población indígena defensores públicos que hablen su lengua originaria, que conozcan sus costumbres, porque esto es determinante en la sentencia que reciban.

Fundamento legal

El que suscribe, diputado Federal Victoriano Wences Real, integrante del Grupo Parlamentario del PRD en la LXIII Legislatura, 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 someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto,

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un octavo y noveno párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose el último párrafo de originales al tercer y cuarto párrafos, para quedar como sigue:

Artículo 17. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Tratándose de población indígena, la federación, los estados y la Ciudad de México garantizarán que el servicio público de defensoría pública se brinde en las lenguas que hable el ciudadano solicitante del servicio.

Tratándose del fuero federal, la federación garantizará el servicio de defensoría pública de la población indígena a través de un Instituto Autónomo Especializado, cuyos defensores deberán de autoadscribirse como indígenas y hablar alguna lengua indígena, de la misma forma los Estados, tratándose del fuero común, garantizarán este derecho. Así mismo, la federación garantizará que dicho instituto tenga peritos especializados y preferentemente sean indígenas o hablen alguna lengua indígena.

(...)

Transitorio



Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2016

Diputado Victoriano Wences Real (rúbrica)

Del Congreso de Nuevo León, con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le comunicamos que en sesión ordinaria celebrada el 12 de septiembre del presente año, la LXXIV Legislatura al honorable Congreso de Nuevo León, tuvo a bien aprobar la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo anterior acompañamos al presente copia del dictamen presentado por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales; y del acuerdo número 412 aprobado con fecha 12 de septiembre de 2016, para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

Sin otro particular aprovechamos la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Monterrey, NL, a 12 de septiembre de 2016.

Diputada Laura Paula López Sánchez (rúbrica)

Primera Secretaria

Diputada Liliana Tijerina Cantú (rúbrica)

Segunda Secretaria

El honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, LXXIV Legislatura, en uso de las facultades que le concede el artículo 63 de la Constitución Política local, expide el siguiente

Acuerdo número 412

Artículo Primero. Es de aprobarse y se aprueba la minuta con proyecto de decreto enviada a este Congreso del Estado por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para queda como sigue:

Minuta

Proyecto de Decreto

Por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 11. ...

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

Transitorio

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Envíese a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para su conocimiento y para los efectos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto envíese al Ejecutivo del estado, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Dado en el salón de sesiones del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en Monterrey, su capital a los doce días del mes de septiembre de dos mil dieciséis.

Diputado Andrés Mauricio Cantú Ramírez (rúbrica)

Presidente

Diputada Laura Paula López Sánchez (rúbrica)

Primera Secretaria

Diputada Liliana Tijerina Cantú (rúbrica)

Segunda Secretaria

**Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada María Victoria Mercado Sánchez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

La que suscribe, María Victoria Mercado Sánchez, diputada federal integrante a la LXIII Legislatura, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reducción de la jornada de trabajo semanal para quedar en cuarenta horas, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

En nuestro país, las mejores exposiciones respecto de la protección a un salario remunerador han quedado rebasadas en los hechos, debido a que a lo largo de los últimos años las conquistas laborales en beneficio de los trabajadores se siguen mermando y hoy se enmarcan bajo condiciones adversas e inclusive extenuantes, más aún si se refieren a las jornadas laborales.

Ejemplo de estas conquistas económicas se conocen con el establecimiento de la jornada de trabajo de ocho horas instituida en Moscú, resultado de una gran Lucha Revolucionaria Socialista de Octubre en 1917 y como consecuencia de ello, se daría la firma del Convenio Sobre las Horas de Trabajo efectuado por la Organización Internacional del Trabajo, Washington 1919.<sup>2</sup> Hechos propios harían consagrar reformas en las leyes a favor de mejoras en las condiciones de vida de los obreros desde 1813 en los Sentimientos de la Nación bajo el lema “Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”;<sup>3</sup> asimismo la instauración del día primero de mayo en el año de 1913 como día del trabajo, ello con el propósito de enaltecer el esfuerzo realizado en Chicago por miles de trabajadores recordados como un símbolo de dignidad de toda la clase trabajadora en apego a mejoras en sus condiciones de trabajo.<sup>4</sup>

México arraigado a sus tradiciones sobre el respeto de los tratados internacionales mediante los cuales en su mayoría es parte signante, recobra el espíritu de defensa de los derechos de los trabajadores y deja plasmado en el artículo 123 apartado A fracción I y apartado B fracción I de nuestra Carta Magna, así como en el artículo 61 de la Ley Federal del Trabajo la duración máxima de una jornada laboral en general, misma que no excede de las ocho horas diarias de trabajo.

Lamentablemente nuestro país se hace notar ante el mundo por la forma en la que es transgredida toda norma respecto a la protección de los derechos de los trabajadores,

dejando la buena imagen de aquella grandeza histórica en la defensa de los trabajadores y sus derechos tan solo como anecdotario. La excesiva jornada laboral contrastada frente al pago de una cuota mínima diaria que hoy en día se conoce a lo largo y ancho del territorio nacional, deja mucho que decir en toda empresa pública o privada sobre estas jornadas que definitivamente no hacen correspondencia con el nivel de vida deseado para los trabajadores.

Estas transgresiones se reflejan desde la demagogia pura hasta la consumación de actividades tajantemente contradictorias e inclusive inhumanas en la vida diaria de trabajo de miles de asalariados.

Mientras que estados miembros de la OCDE, como Países Bajos, Alemania, Noruega, Dinamarca y Francia, quienes encabezan la lista de naciones quienes tienen un alto rendimiento laboral con jornadas de trabajo menos alargadas para los asalariados, México se ubica al final de dicha lista apenas seguido por Corea, Grecia y Chile.<sup>5</sup>

Por difícil que parezca esto es una realidad. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía reveló que durante el primer trimestre del presente año, del total de la Población Económicamente Activa (52.9 millones de personas) (50.8 millones ocupadas) el 7.9 por ciento de ellas se encuentran en condiciones de subocupación.<sup>6</sup> Lo anterior significa que poco más de 4 millones de personas trabajan más de los tiempos reglamentarios en una jornada laboral para poder sufragar sus gastos familiares.

Lo ya señalado ha sido discutido durante muchas legislaturas bajo la línea de garantizar que todos los trabajadores gocen de un salario acorde a su rendimiento, que puedan poseer niveles deseables de estabilidad emocional, que puedan gozar de buena salud y sobre todo que puedan disfrutar de más tiempo con sus familias y dedicarse a actividades que coadyuven con la integración familiar.

Bajo este orden de ideas es pertinente recordar que en la opinión de muchos especialistas, la desintegración familiar por la que pasan muchas de las familias mexicanas tiene que ver con la falta de tiempo para una sana convivencia.

Es de todos conocido que dicho fenómeno trae consigo en muchas de las ocasiones la separación de los padres de su respectivo lazo familiar; la imperiosa necesidad de la madre de salir a buscar empleo y dejar a un lado los lazos afectivos que como madre deben ofrecer a los hijos; el desconcierto emocional por la que pasan los menores de edad y aquejados de inmadurez; y por si fuera poco hoy en día se vive un creciente número de embarazos en adolescentes. Todo ello como reflejo de la necesidad habitualmente mostrada por parte de los padres de familia para ocupar más tiempo en sus jornadas de trabajo, lo que provoca sin lugar a dudas ausencias prolongadas bajo el propósito de mantenerse ocupados en sus trabajos para aportar mayores recursos económicos para el sostén familiar.

Cabe señalar que el derecho a vivir en familia y el derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral, son parte esencial del desarrollo de las niñas, niños y adolescentes; pero definitivamente resulta un término difícil de alcanzar frente a la

tajante negativa de garantizar jornadas laborables menores para que los trabajadores puedan dedicar más tiempo a sus familias y el desarrollo personal.

De los 365 días del año, contabilizando los días de descanso obligatorios por ley,<sup>7</sup> en nuestro país se calculan 255 de estos, días que realmente son laborables,<sup>8</sup> pero esto parece poco ante la voraz dinámica empresarial y comercial en la que se vive en nuestros tiempos insertos en un mercado altamente exigente y competitivo.

Uno de los problemas principales en el sector empresarial y la industria es que se manejan bajo el supuesto de que la producción está en juego, pero el resultado de mayores cargas de trabajo después de su jornada de ocho horas al día para los empleados suele ser incluso contraproducente debido al incremento constante de afectaciones en la salud de dichos trabajadores.

La presente iniciativa tiene como propósito precisamente el implementar un punto medio por el que la jornada de trabajo en cada trabajador sea menor pero que en términos reales signifique mayor rendimiento en sus actividades de trabajo así como una remuneración acorde al resultado en su trabajo, pero de facto “tan sólo por sus resultados y capacidades” y no nada más por el conteo de horas de trabajo.

Es preciso aclarar que los motivos para establecer por obligación una jornada de trabajo de cuarenta horas a la semana obedecen a un orden fisiológico en la persona.

Ejemplo de lo anterior es que el Instituto Nacional de Salud Pública mantiene en su portal de internet toda la información detallada acerca de la afectación en las personas por tiempos prolongados de trabajo. Estos problemas pueden causar desde inseguridad, bajo desempeño, baja competitividad, estrés, falta de control, baja participación en la toma de decisiones, enojo, depresión, entre otras.<sup>9</sup>

Diversas posturas respecto de los resultados obtenidos en las jornadas de los trabajadores arguyen que la baja productividad de los empleados dado a que durante el tiempo que dura la jornada de trabajo normal, sus resultados medidos en niveles de producción no coinciden con lo deseado para sacar adelante los objetivos de las empresas. Sin embargo esta lógica recae más en un discurso ya bastante utilizado, pues en nuestro actual sistema económico se hace notar que las empresas ya sean de gobierno o particulares, buscan obtener mayor rendimiento en la producción del trabajo o los servicios que ofrecen al mercado.

En este sentido, toda empresa procura utilizar mayores tiempos dedicados al trabajo a través del esfuerzo del obrero o trabajador. Pero en inmediato resalta la afectación antes descrita en las personas, pues está claro que por necesidad requieren de tiempo de descanso y para satisfacer sus necesidades físicas como lo es el sueño, la recreación, el cuidado de su salud y la sana convivencia con sus prójimos, además de aquellas necesidades que en el contexto cultural en el que se desenvuelvan pueda inferir en la personalidad de los mismos.

Datos de la OCDE señalan que es de gran importancia cuidar el balance entre los aspectos laborales y personales, debido a que los horarios largos de trabajo pueden resultar perjudiciales para la salud de las personas.<sup>10</sup>

El simple hecho de trabajar menos no es sinónimo de producir poco, por el contrario, al grado de ir disminuyendo las jornadas de trabajo se logra elevar el nivel de vida de los trabajadores. Así lo demuestran experiencias en otros países principalmente europeos (como se señala en párrafos anteriores).

La fuerza laboral en nuestro país tiene muchas ventajas y está más que claro que sí es posible diversificar el tiempo dedicado al trabajo, en otras palabras, es posible buscar que los trabajadores desarrollen sus actividades durante cuarenta horas pero al mismo tiempo las empresas contratantes puedan ocupar otros trabajadores que se desempeñen durante las restantes ocho horas que la empresa necesita cubrir para alcanzar sus niveles de producción necesarias.

Si se pone atención a esto, vemos que de esta manera se abre la posibilidad de ofrecer incluso mayores oportunidades de empleo a más trabajadores.

Por razones como estas, es que proponemos una nueva redacción en materia de reducción de la jornada laboral a la semana, tanto en nuestra Constitución como en la Ley Federal del Trabajo, para así buscar garantías y alcanzar una mejor calidad de vida en los trabajadores.

Por lo antes expuesto someto a la consideración de esta honorable asamblea, 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, así como de la Ley Federal del Trabajo

Artículo Primero. Se reforma la fracción I del apartado A del artículo 123, y se reforma la fracción I del apartado B del mismo artículo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De I a 122. . . .

Título  
Del Trabajo y de la Previsión Social

Sexto

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas; por ningún motivo la suma de las jornadas de trabajo diarias podrán ser de más de cuarenta horas semanales.

...

Artículo 123. ...

....

A. ...

De I. a XXXI. ...

B. ...

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario; por ningún motivo la suma de las jornadas de trabajo diarias podrán ser de más de cuarenta horas semanales.

...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 59 y 66 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Ley Federal del Trabajo

Capítulo  
Jornada de trabajo

II

De 1 a 58. ...

Artículo 59. El trabajador y el patrón fijarán la duración de la jornada de trabajo, sin que pueda exceder los máximos legales; por ningún motivo la suma de las jornadas de trabajo diarias podrán ser de más de cuarenta horas semanales.

De 60. a 65. . . .

Artículo 66. Podrá también prolongarse la jornada de trabajo por circunstancias extraordinarias, sin exceder nunca de tres horas diarias; por ningún motivo la suma de las jornadas de trabajo diarias podrán ser de más de cuarenta horas semanales.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas



1 Revolución de Octubre (En Línea): Organización Autónoma sin Fines de Lucro “TV-Novosti” <Rusopedia  
[http://rusopedia.rt.com/historia/issue\\_276.html](http://rusopedia.rt.com/historia/issue_276.html)> (Consulta: 01 de Octubre de 2016).

2 Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) (En Línea): Organización Internacional del Trabajo  
<  
[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C001](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C001)> (Consulta: 01 de Octubre de 2016).

3 Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos (En Línea): Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México  
<<http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/439/1/images/SentimdeNac.pdf>> (Consulta: 01 de Octubre de 2016).

4 Conmemoración Internacional del 1 de mayo como el Día del Trabajo (En Línea): Secretaría de Educación Pública  
<[http://www.sep.gob.mx/es/sep1/1\\_mayo](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/1_mayo)> (Consulta: 01 de Octubre de 2016).

5 Horas Trabajadas al Año Vía OCDE (En Línea): Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. <<http://imco.org.mx/competitividad/horas-trabajadas-al-ano-via-ocde/>> (Consulta: 01 de Octubre de 2016).

6 Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras Durante el Primer Trimestre de 2016 (En Línea): INEGI. México  
<[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/enoe\\_ie/enoe\\_ie2016\\_05.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/enoe_ie/enoe_ie2016_05.pdf)> (Consulta: 1 de Octubre de 2016).

7 Ley Federal del Trabajo (En Línea): Cámara de Diputados. México  
<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_120615.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf)> (Consulta: 01 de Octubre de 2016).

8 Días Laborables (En Línea); México  
<[http://www.diaslaborables.com.mx/dias\\_laborables\\_feriados\\_2016.htm#](http://www.diaslaborables.com.mx/dias_laborables_feriados_2016.htm#)> (Consulta: 01 de Octubre de 2016).

9 Los Riesgos del Estrés Laboral para la Salud (En Línea): Instituto Nacional de Salud Pública. México  
<<https://www.insp.mx/avisos/3835-riesgos-estres-laboral-salud.html>> (Consulta: 01 de Octubre de 2016).

10 Balance Vida-Trabajo (En Línea): OCDE  
<<http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/work-life-balance-es/>> (Consulta: 01 de Octubre de 2016).

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los once días del mes de agosto de 2016.

Diputada María Victoria Mercado Sánchez (rúbrica)

**Que adiciona el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Hernán de Jesús Orantes López, del Grupo Parlamentario del PRI**

El que suscribe, Hernán de Jesús Orantes López, diputado federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción 1; 77 y 78 del reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra dentro de las garantías de las personas –físicas o morales- el Derecho de Petición, y establece la forma en que este derecho debe ejercerse para solicitar o reclamar un acto u omisión ante las autoridades de los tres órdenes de gobierno de esta República.

Cito textualmente:

Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

De la lectura del precepto citado se advierte no solamente un derecho, también establece una obligación de la autoridad a contestar dicha petición. Sin embargo, no establece un término de tiempo en el cual se obligue a la autoridad a dar respuesta al peticionario, ocasionando con esto una afectación a la esfera jurídica del gobernado.

Afirmo lo anterior en relación al que el “breve término” no es acotado, es decir que dentro de este artículo 8o. se deja absolutamente a la discrecionalidad de la autoridad para dar respuesta al peticionario. Como consecuencia de ese limbo jurídico, el gobernado ha tenido que recurrir al juicio de amparo motivando así que el Poder Judicial de la federación, mediante sus Tribunales Colegiados de Circuito, haya emitido tesis respecto del término de tiempo para contestar al peticionario, véase lo siguiente:

No obstante lo anterior, es absolutamente necesario definir el término de tiempo máximo del que goza la autoridad para responder a una petición. Ciertamente es que la tesis citada acota la discrecionalidad con que la autoridad puede manejar el tiempo para responder, pero desde mi punto de vista el tiempo que señala la mencionada tesis es excesivo, aunado lo anterior a

que los sectores más vulnerables no cuentan con los medios necesarios para recurrir al juicio de Amparo en demanda de un Derecho Supremo que la Constitución consagra y que no debe regatearse a través de ningún trámite administrativo o judicial adicional.

De aprobarse la presente reforma, dará certeza jurídica a lo contenido en el artículo 8º constitucional, ya que la incertidumbre que genera actualmente la palabra breve término es lesiva de lo que consagra el derecho de petición.

No se deja de reconocer el esmero que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado, sin embargo el plazo fijado en la tesis referida anteriormente es excesivo y lesiona el derecho del peticionario a recibir una respuesta en “breve término”.

Por lo expuesto, fundado y motivado, se presenta ante esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término, al peticionario.

Dicho término no deberá exceder de 45 días hábiles.

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 los 11 días del mes de octubre de 2016.

Diputado Hernán de Jesús Orantes López (rúbrica)

Que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Victoriano Wences Real, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del Problema

De acuerdo a la Encuesta de Nacional de Victimización y Percepción Sobre la Seguridad 2016, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el delito de extorsión es uno de los que más se cometen en nuestro país, sin embargo dicha conducta delictiva no se considera grave, lo que genera que muchos delincuentes continúen cometiendo dicho ilícito, por lo que se requiere urgentemente que este tipo penal se considere grave a efecto de que los extorsionadores no logren burlar a la justicia, por ello, debe de hacer la reforma constitucional ya que es la máxima norma que prevé que delitos son graves.

Argumentos

Los argumentos que soportan la viabilidad jurídica para la reforma del segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están sustentados bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

Con la entrada en vigor del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, mismo que inició a partir del día 18 de Junio del año 2016, entraron en vigencia una serie de normas jurídicas que harían posible su funcionamiento, entre este conjunto de normas jurídicas se encuentra el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual aplicará en toda la República Mexicana y deroga a las normas adjetivas penales de todos los Estados del país.

Un tema que sin lugar a dudas resulta importante revisar es el relacionado a los delitos que se consideran graves, y que son aquellos que alcanzarán la prisión preventiva oficiosa.

En este contexto el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece literalmente lo siguiente:

Artículo 19....

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Para un mayor entendimiento de la importancia de esta reforma señalamos que el Código Nacional de Procedimientos Penales señala en el artículo 167 en que delitos procede la prisión preventiva oficiosa, numeral que en lo que interesa señala:

Artículo 167...

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

Hay que señalar que la ley adjetiva penal es única para todo el país pero los tipos penales que establecen las leyes sustantivas de las entidades federativas serán de aplicación en su territorio, y desafortunadamente el delito de extorsión no se contempla como grave, por lo que es fundamental tipificarlo de esta manera.

Entidades federativas como Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, San Luis Potosí, Colima y Nuevo León ya contemplan como grave el delito de extorsión, sin embargo resultan inconstitucionales porque nuestra Carta Magna ya establece los tipos penales que se consideran graves, resultando necesario incluir dentro de esta lista de tipos penales graves al delito de extorsión cuando el mismo sea cometido por integrantes de la delincuencia organizada.

Conocemos los argumentos por los cuales se acota la prisión preventiva oficiosa, entre los cuales se destacan el abuso que se ejerció de la prisión preventiva bajo el anterior sistema penal, incluso se utilizó como herramienta para encarcelar a luchadores sociales, sin embargo considero que el delito de extorsión por su gravedad, por el sujeto activo que la comete, y por el enorme que pasan las víctimas de este delito, debe de considerarse grave para efecto de que se aplique la prisión preventiva oficiosa y de esta manera los delincuentes no salgan en libertad de manera pronta.

En México no queremos más extorsiones por parte de los delincuentes; las personas activas del delito deben de estar en prisión preventiva oficiosa porque son sujetos de alta peligrosidad.

Debemos de considerar que actualmente nuestro país atraviesa por una enorme crisis de inseguridad que se ha acentuado en determinados Estados de la República Mexicana, pero que desafortunadamente ha permeado en gran parte del territorio a tal grado que un 70% de la población manifiesta que se siente insegura, esto es, 7 de cada 10 mexicanos, no se siente segura en nuestro país, esto de acuerdo a los resultados de la encuesta de Nacional de Victimización y Percepción Sobre la Seguridad 2016, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Fundamento legal

El que suscribe, diputado federal Victoriano Wences Real, integrante del Grupo Parlamentario del PRD a la LXIII Legislatura, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma al artículo 19 de la s, para quedar como sigue:

Artículo 19. (...)

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, extorsión , trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

(...)

(...)

(:..)

(...)

(...)

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de octubre de 2016.

Diputado Victoriano Wences Real (rúbrica)



Del Congreso de Nuevo León, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

En los términos del artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de Nuevo León, por este conducto le comunicamos que en Sesión del día 12 de Septiembre del presente año fue aprobado el siguiente

Acuerdo número 414

Primero. La LXXIV Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en el artículo 63 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como los artículos 71 fracción III y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicita al Honorable Congreso de la Unión, la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 97 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 97. ...

...

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá 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, respetando al momento de su designación la paridad de género, haciendo valer el derecho de igualdad consagrado en esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Remítase al Congreso de la Unión el presente acuerdo, así como el expediente que dio origen para sus efectos constitucionales.

En virtud de lo anterior, acompañamos a la presente copia del expediente que dio origen al acuerdo antes mencionado y del dictamen presentado por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y del acuerdo número 414 aprobado en esta legislatura en fecha 12 de septiembre de 2016.

Monterrey, Nuevo León, a 14 de septiembre del 2016.

Diputada Laura Paula López Sánchez (rúbrica)

Primera Secretaria

Diputada Liliana Tijerina Cantú (rúbrica)

Segunda Secretaria

**Que reforma y adiciona los artículos 10 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

El suscrito, Jorge Álvarez Máynez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo noveno al artículo 21, con lo cual se recorren los subsecuentes; y reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

A raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 que, entre otras cuestiones, introdujo a nuestro marco jurídico la figura de la “interpretación conforme”, que dispone “que todas las normas relativas a derechos humanos [...] se interpreta a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales”; recoge el principio de interpretación pro personae, que supone que “cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano”;<sup>1</sup> y establece como “obligación del Estado mexicano [...] promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, de forma que queda reconocido todo derecho humano por la Constitución y los tratados internacionales, lo que “genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas”.<sup>2</sup> Se trata, pues –en palabras de Miguel Carbonell–, “de una reforma que [...] abarca distintos temas y aspectos relativos a la concepción y la tutela de los derechos humanos en México”.

No obstante que en el título primero, capítulo primero, de la Constitución se le conoce como la “parte dogmática”, pues contiene la declaración de derechos humanos, encontramos un artículo 10 constitucional, que considera el derecho a la posesión de las armas, a pesar de no ser este un derecho humano reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos.<sup>3</sup>

Los derechos humanos se definen, según Antonio Pérez Luño, como el “conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concreta las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.<sup>4</sup>

Así, el derecho a la posesión de armas no es un derecho humano, en tanto que es “un medio de carácter excepcional en el ejercicio del derecho humano a la seguridad” del que disponen las personas en circunstancias especiales; es decir, su ejercicio está supeditado a las limitaciones al ejercicio de derechos humanos, pues “las exigencias de la dignidad y la

libertad que se pretenden proteger son la seguridad y la legítima defensa, bienes protegidos por el derecho humano a la seguridad, contenido en los artículos 21 de la Constitución, 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”,<sup>5</sup> por lo que, a la luz de la reforma constitucional de 2011, es incorrecta su ubicación en el capítulo primero, título I, “De los derechos humanos y sus garantías”,<sup>6</sup> y un error en la actualización del texto constitucional.

En ese sentido, al momento de aplicar el artículo 10 constitucional, se deben considerar las afectaciones a derechos humanos y otras disposiciones constitucionales, tales como el derecho a la seguridad, derecho a la vida, a la integridad física, al acceso a la justicia y a la propiedad.<sup>7</sup>

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios de supeditación del derecho contenido en el artículo 10 constitucional a la protección del derecho humano a la seguridad; es decir, depende en todo momento de la protección de la seguridad de las personas:

Portación de arma de fuego sin licencia. No se configura ese delito si una persona realiza disparos en su domicilio sin lesionar bienes jurídicos, aun cuando no cuente con el permiso de la autoridad competente.

...

I. Artículo 10 constitucional. ...

Tal como reconoció esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 72/2004-PS, dicha reforma constitucional (22 de octubre de 1971) tuvo como fin fundamental controlar el uso indebido de toda clase de armas y proteger a la colectividad del temor, de la inseguridad y de los abusos de quienes, al amparo de una garantía individual, pusieron –y siguen poniendo– en peligro a los integrantes de la sociedad con la realización de actos delictivos, a veces premeditados y a veces irreflexivos, que surgen de la posesión y portación de un arma.

Asimismo, la restricción de la posesión de las armas exclusivamente al domicilio, ¿significó? y sigue significando la adecuada, legal y justa respuesta al clamor público de garantizar el orden, la paz y la seguridad de las personas y de la colectividad, con la prohibición expresa de una posesión indebida por quienes, sin motivo legal alguno, tienen y utilizan armas al amparo de un derecho constitucional.

Así, y a la luz de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, principalmente de lo establecido en el artículo 1o. constitucional, que establece los principios aplicables a las normas de derechos humanos, el ejercicio del derecho establecido en el artículo 10 constitucional, estará siempre limitado por el ejercicio de los derechos humanos, *prima facie*.<sup>8</sup>

Como todos los derechos humanos, la obligación de respeto, protección y garantía del derecho a la seguridad corresponde a los Estados, todas las autoridades mexicanas en el ejercicio de sus facultades tienen el deber de llevar a cabo acciones correspondientes para su realización efectiva.<sup>9</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso de la Masacre de la Rochela versus Colombia, fijó el criterio respecto a que el deber de garantía del Estado frente al derecho a la seguridad no cesa, y en casos en que civiles lleven a cabo tareas de seguridad, el estándar de la obligación se eleva, al establecer al Estado como garante de que las funciones llevadas a cabo por civiles respeten en todo momento los derechos humanos.<sup>10</sup>

Respecto a la adopción de medidas internas, por los Estados, en la protección de los derechos humanos, la CIDH, al resolver el caso Zambrano Vélez y otros versus Ecuador, ha señalado “dos vertientes: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. El tribunal ha entendido que la obligación de la primera vertiente se incumple mientras la norma o práctica violatoria de la convención se mantenga en el ordenamiento y, por ende, se satisface con la modificación, la derogación, o de algún modo anulación, o la reforma de las normas o prácticas que tengan esos alcances, según corresponda”.<sup>11</sup>

De igual manera, la CIDH al resolver el caso Cabrera García y Montiel Flores versus México, reforzó la obligación del Estado de respetar, garantizar y proteger en todo momento los derechos humanos, en el ejercicio de su obligación de hacer efectivo el derecho humano a la seguridad.<sup>12</sup>

La presente iniciativa pretende, a partir de la interpretación del artículo 1o. constitucional, armonizar el texto constitucional, y adecuar el contenido del artículo 10 de la Carta Magna con los artículos 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a fin de establecer que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, y consecuentemente eliminar el derecho a la posesión de armas, toda vez que no cumple los requisitos de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, característica de las normas de derechos humanos que integran el bloque constitucional del título primero, capítulo primero.

Asimismo, se propone incluir en el artículo 21 constitucional la competencia exclusiva del Estado sobre la producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

Lo anterior, toda vez que el espíritu de la iniciativa reside en resolver las preocupaciones fundadas que existen, en torno a la relación directa existente en la proliferación de armas con la proliferación de violaciones de los derechos humanos.<sup>13</sup> La evidencia muestra que la disponibilidad de armas entre la población es un factor de riesgo para el aumento de homicidios; se ha demostrado que en regiones donde hay más armas, mayor es el riesgo de homicidios.<sup>14</sup> Asimismo, ciertos datos prueban que en lugares con mayor posesión de

armas, las tasas de homicidio por arma de fuego, y en general de homicidios, son más altas.<sup>15</sup>

Consecuentemente, a fin de reforzar la obligación de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, y específicamente del derecho a la seguridad, que corresponde al Estado y, por ende, a todas las autoridades en el ejercicio de sus facultades, se proponen las modificaciones expuestas.

Por todo lo expuesto se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo noveno al artículo 21, con lo cual se recorren los subsecuentes; y se reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un párrafo noveno al artículo 21, con lo cual se recorren los subsecuentes; y se reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 10. Todas las personas tienen derecho a la protección y a la seguridad de su persona.

Artículo 21. [...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

El Estado tiene competencia exclusiva sobre la producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

[...].

[...]:

a) a e) ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Carbonell, Miguel. La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades, disponible en <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>

2 Ibídem.

3 Ramos Duarte, Rebeca. Artículo 10 constitucional. Derecho a la legítima defensa, acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/20.pdf>

4 Ibídem.

5 Ibídem.

6 Fix-Fierro, Héctor; y Valadés, Diego (coordinadores). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto, México, Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, páginas 8-9.

7 Ibídem.

8 Ibídem.

9 Ibídem.

10 Ibídem.

11 Ibídem.

12 Ibídem.

13 Homicide, Harvard, T. H. Chan, School of Public Health, disponible en <https://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/guns-and-death/>

14 Ibídem.

15 Ibídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de octubre de 2016.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ernestina Godoy Ramos, del Grupo Parlamentario de Morena

Ernestina Godoy Ramos, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos y aplicables, presento iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 99 en sus párrafos undécimo y duodécimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Exposición de Motivos

#### I. Planteamiento del problema

El Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; para el ejercicio de sus atribuciones, funciona en forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada.

La integración de Magistrados de la Sala Superior se encuentra prevista en el párrafo tercero del artículo 99 constitucional, en el que se señala que ésta se integra por siete Magistrados Electorales.

Por su parte, el párrafo undécimo del citado artículo 99 constitucional dispone que tanto los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Como se advierte, el procedimiento anterior prevé que los Magistrados Electorales son electos por el Senado, sin embargo, las propuestas derivan de las propuestas que haga la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ello evidentemente deviene en una falta de legitimidad de los integrantes de las salas Superior y regionales, puesto que en ellos jamás existe una participación directa del pueblo en la elección de las personas que representan la máxima autoridad en materia electoral; no siendo óbice mencionar que en la designación de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco existe un procedimiento democrático en su integración, pues las personas que integran nuestro más alto tribunal siempre son propuestas por el presidente de la República.

En suma, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya legitimidad se encuentra cuestionada por la forma en cómo son designados, pues



únicamente forman parte de ella personas propuestas por el presidente de la República, son los que eligen a las personas que deben ser votadas por el Senado para conformar las salas Superior, regionales y especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Derivado de lo anterior, la presente iniciativa considera necesario modificar el procedimiento en la integración de las salas Superior y regionales a fin de que se garantice la independencia e imparcialidad en dicho Tribunal en favor de un estado constitucional de derecho, así como de pronta y efectiva impartición de justicia en materia electoral, considerando que los Magistrados son los encargados de adoptar la decisión definitiva en dicha materia.

## II. Argumentos que la sustentan

La integración de los Poderes de la Unión descansa en el principio de división de poderes, previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual no pueden reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo; bajo dicha premisa se integran el poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Como es sabido, el poder legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, cuya renovación periódica es cada tres y seis años, respectivamente. Por su parte, el poder ejecutivo se renueva mediante elecciones periódicas cada seis años. En suma, la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo federal se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, como lo dispone el artículo 41, párrafo segundo de nuestra Carta Magna.

En el caso de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su integración se realiza conforme al procedimiento mencionado en el apartado inmediato anterior de la presente iniciativa (Planteamiento del problema). Como se advierte, la integración de dicho Tribunal se hace por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que evidentemente implica que siempre será nombrado o designado Magistrado una persona propuesta por la Suprema Corte.

Al respecto, debe decirse que los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, 1 adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985 establecen en su numeral 1 lo siguiente:

1. La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.

Por su parte, Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, establecen la importancia que tiene para la protección de los derechos humanos una judicatura competente, independiente e imparcial, pues la aplicación de todos los demás derechos depende en último término de la correcta administración de la justicia.

Ahora bien, la historia de nuestro país se narra a través de las constituciones políticas de nuestro país que reflejan la situación económica, política, educacional en un contexto histórico determinado, es por ello que se considera conveniente mencionar el procedimiento de nombramiento o designación de Ministros y Magistrados previsto en algunas de nuestras constituciones:

a) Constitución Política de México de 1824. En sus artículos 123 al 136 dispuso lo siguiente:

#### Artículo 123

El poder judicial de la federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito, y en los juzgados de distrito.

#### Artículo 124

La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres Salas y de un fiscal, pudiendo el congreso general aumentar o disminuir su número, si los juzgare conveniente.

#### Artículo 125

Para ser electo individuo de la Corte Suprema de Justicia se necesita estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de la legislatura de los Estados, tener la edad de 35 años cumplidos; ser ciudadano natural de la república, o nacido en cualquier parte de la América que antes de 1810 dependía de España, y que se ha separado de ella, con tal que tenga vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la república.

#### Artículo 126

Los individuos que compongan la Corte Suprema de Justicia, serán perpetuos en este destino, y sólo podrán ser removidos con arreglo a las leyes.

#### Artículo 127

La elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia , se hará en un mismo día por las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos.

#### Artículo 128

Concluidas las elecciones, cada legislatura remitirá al presidente de consejo de gobierno, una lista certificada de los doce individuos electos, con distinción del que lo haya sido para el fiscal.

#### Artículo 129

El presidente del consejo, luego que haya recibido las listas por lo menos las tres cuartas partes de la legislatura les dará el curso que se provenga en el reglamento del consejo.

#### Artículo 130

En el día señalado por el Congreso se abrirán y leerán las expresadas listas a presencia de las cámaras reunidas retirándose enseguida los senadores.

#### Artículo 131

Acto continuo, la Cámara de diputados nombrará por mayoría absoluta de votos una comisión que deberá componerse de un diputado por cada Estado, que tuviere representantes, a la que se pasarán las listas para que revisándolas de cuenta con sus resultado, procediendo la cámara a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.

#### Artículo 132

El individuo o individuos que reuniesen más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas, y por el de sus miembros respectivos, se tendrán desde luego por nombrados, sin más que declararlo así la Cámara de diputados.

#### Artículo 133

Si los que hubiesen reunido la mayoría de sufragios prevenida en el artículo anterior, no llenaren el número de doce, la misma Cámara elegirá sucesivamente de entre los individuos que hayan obtenido de las legislaturas mayor número de votos, observando en todo lo relativo a estas elecciones, lo proveniente en la sección primera del título IV, que trata de las elecciones de presidente y vicepresidente.

#### Artículo 134

Si un senador o diputado fuere electo para ministro o fiscal de la Corte Suprema de Justicia, preferirá la elección que se haga para estos destinos.

#### Artículo 135

Cuando falte alguno o algunos de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, por imposibilidad perpetua, se reemplazará conforme en un todo a lo dispuesto en esta sección, previo aviso que dará el gobierno a las legislaturas de los estados.

#### Artículo 136

Los individuos de la Corte Suprema de Justicia, al entrar a ejercer su cargo, prestarán juramento al Presidente de la República, en la forma siguiente ¿Juraís a Dios nuestro Señor habernos fiel y legalmente en el desempeño de las obligaciones que os confía la nación? Si así lo hicieréis, Dios os lo premie, y si no os lo demande.

Substancialmente se advierte que, la designación de Presidente de la República y que la integración de la Corte Suprema de Justicia se hacía mediante elección por parte de las legislaturas de los Estados, a mayoría absoluta de votos y es por ello que apegándose a la elección democrática se propone que los Magistrados de las Salas Superior y Regional Electoral utilicen el mismo mecanismo que refleja equidad y democracia.

b) Constitución Política de la República Mexicana de 1857. La citada Constitución previó en sus artículos 92 y 93, lo que se copia y es del tenor literal siguiente:

Artículo 92. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral.

Artículo 93. Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia, se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

Por su parte, la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 estableció el proceso para la elección del presidente de la suprema corte de justicia, a través de los siguientes preceptos:

Capítulo V “De las elecciones para presidente de la República y para presidente de la Suprema Corte de Justicia.”

Artículo 43. Al día siguiente de nombrados los diputados, cada junta de distrito electoral se volverá a reunir como el día anterior, y los electores, repitiendo lo conducente de lo preceptuado en el art. 32, nombrarán por escrutinio secreto, mediante cédulas, una persona hará presidente de la República; la votación se verificará en los términos que previene el art. 35, y cada escrutador llevará y autorizará una lista de computación de votos, las que se confrontarán después entre sí para rectificar en el acto los errores que se noten.

Artículo 44. Para ser presidente de los Estados-Unidos Mexicanos, conforme el art.77 de la Constitución, se requiere lo siguiente: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, haber nacido en el territorio de la República, tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, residir en el país cuando se verifique ésta, pertenecer al estado secular, no estar comprendido en ninguna de las restricciones del art. 8º, y obtener la mayor absoluta de los sufragios del número total de los electores de la República, o en defecto de esa mayoría ser nombrado por el congreso de la Unión bajo las reglas establecidas en el capítulo 7º.

Artículo 45. A continuación y en el mismo día se procederá a nombrar presidente para la Suprema Corte de Justicia, arreglándose los electores a la forma y procedimientos prescritos en el último período del art. 43.

Artículo 46. Para ser presidente de la Suprema Corte de Justicia, conforme al art. 93 de la Constitución, se requiere: estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, haber nacido en el territorio de la República, tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, pertenecer al estado secular, no tener ninguno de los impedimentos que expresa el art. 8º, y obtener el sufragio de la mayoría absoluta de los electores de la República o en defecto de esa mayoría ser nombrado por el congreso general en los términos que se prescriben en el capítulo 7º.

Artículo 47. Antes de concluirse la sesión de la junta, reunida para cumplir con el art. 43, se extenderá, discutirá y aprobará el acta de las elecciones del día, firmándola todos los electores presentes y retirándose en seguida. Se sacarán dos copias autorizadas por los individuos de la mesa, una para remitirla al gobierno del Estado, Distrito federal o Territorio, y otra para mandarla al congreso de la Unión, o a la diputación permanente. Y por último, se mandarán fijar en los parajes públicos e insertar en los periódicos, listas de los candidatos, y número de los votos que hayan obtenido para presidente de la República y de la Suprema Corte de Justicia.

## Capítulo

VI

De las elecciones para magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 48. Estas elecciones se harán al tercero día inclusive de haberse nombrado los diputados, si toca hacer renovación de magistrados, eligiéndose uno a uno diez propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, según la planta que establece el art. 91 de la Constitución. Cada elección se hará por cédulas, del modo que previene el art. 43 de la presente ley, computándose y rectificándose los votos según allí se ordena. La antigüedad la determina el orden de elección.

Artículo 49. Para ser magistrado propietario o supernumerario, fiscal o procurador general de la Suprema Corte de Justicia, se necesitan todos los requisitos que expresa el art. 46.

Artículo 50 . Terminadas estas elecciones, se extenderá y leerá el acta, se pondrá a discusión, se aprobará y firmará como las de los días anteriores, disolviéndose en seguida la junta. Se sacarán dos copias igualmente autorizadas, de dichas actas, para remitir una al gobierno del Estado, Distrito federal o Territorio, y otra al congreso de la Unión o a su diputación permanente, publicándose lista de los candidatos, con expresión de los votos reunidos a su favor.

## Capítulo

VII

De las funciones del congreso de la Unión como cuerpo electoral.

Artículo 51. El Congreso de la Unión se erigirá en colegio electoral todas las veces que hubiere elección de presidente de la República, o de individuos de la Suprema Corte de Justicia; procederá a hacer el escrutinio de los votos emitidos, y si algún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta, lo declarará electo. En el caso de que ningún candidato haya reunido la mayoría absoluta de votos, el congreso, votando por diputaciones, elegirá por escrutinio secreto, mediante cédulas, de entre los dos candidatos que hubieren obtenido la mayoría relativa, y se sujetará para este acto a las prevenciones contenidas en los artículos 36, 38 y 37 de esta ley.

De lo anterior, resulta evidente que el procedimiento previsto en la Constitución de 1857 y en la Ley Orgánica Electoral previó un mecanismo de elección para la integración de la Suprema Corte de Justicia dicho modelo puede ser instaurado también en la designación de Magistrados para el Tribunal Electoral.

c) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Texto original). El artículo 96 constitucional en su texto original previó lo siguiente:

Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral , siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La Elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la Ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

En su texto original, la citada Constitución previó que la integración de la SCJN sería mediante elección.

Derivado de lo anterior, al considerar las Constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917 (en su texto original), se concluye que el mecanismo para la elección del Presidente de la República así como integración de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se realizaba mediante elecciones, lo cual es un procedimiento más democrático para la conformación que debiera ser retomado en nuestro país en la integración de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral, pues éste es quien vela por un estado democrático, con lo cual se

comprueba la viabilidad de la presente iniciativa que tiene por objeto, entre otros, dotar de legitimación, independencia e imparcialidad a dicho Tribunal mediante la transformación del procedimiento para su integración.

En ese sentido, resulta oportuno mencionar que el concepto de judicatura independiente e imparcial tiene un alcance más amplio:

Toda mención de la independencia judicial debe en última instancia generara una pregunta: ¿independencia de qué? La respuesta más obvia es, por supuesto, independencia frente al gobierno. Me resulta imposible concebir una forma en que los jueces, en su función de sentenciar, no deban ser independientes del gobierno. Pero también deben ser independientes respecto del legislativo, con excepción de la función de promulgación de las leyes que compete a este poder. Los jueces no deben atender a las expresiones de la opinión parlamentaria ni fallar las causas con el propósito de lograr aprobación parlamentaria o evitar la censura parlamentaria. También deben asegurarse simplemente de que su imparcialidad no se vea socavada por alguna otra asociación, sea esta profesional, comercial, personal o de cualquier tipo.<sup>2</sup>

Por otra parte, no pasa desapercibido que incluso, los mismos integrantes del Poder Judicial de la Federación han manifestado el riesgo para la independencia e imparcialidad de los jueces que su designación se realice por políticos o por cúpulas de poder, como ocurre actualmente en el procedimiento previsto en el artículo 99 constitucional. Al respecto resulta oportuno mencionar lo siguiente:

“La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la selección de los jueces por parte de los poderes políticos —por la propia naturaleza de las autoridades que eligen— puede representar riesgos para la independencia del juzgador electo.”<sup>3</sup>

De lo señalado se advierte, sin duda alguna, que la tradición jurídica mexicana desde la época independiente hasta la promulgación de la Constitución de 1917, consideró la necesidad de que los impartidores de justicia fuesen electos, lo cual justifica la necesidad de modificar el procedimiento en las integraciones de las salas Superiores y regionales del TEPJF.

En esa tesitura, se propone la presente iniciativa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 99.-</b> El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.</p> <p>La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.</p> <p>Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:</p> <p><b>I.</b> Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;</p> <p><b>II.</b> Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.</p> <p>Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.</p> <p>La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.</p> <p><b>III.</b> Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;</p>	<p><b>Artículo 99.-</b> El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.</p> <p>La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.</p> <p>Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:</p> <p><b>I.</b> Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;</p> <p><b>II.</b> Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.</p> <p>Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.</p> <p>La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.</p> <p><b>III.</b> Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;</p>



<p><b>IV.</b> Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;</p> <p><b>V.</b> Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;</p> <p><b>VI.</b> Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;</p> <p><b>VII.</b> Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;</p> <p><b>VIII.</b> La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;</p> <p><b>IX.</b> Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y</p> <p><b>X.</b> Las demás que señale la ley.</p> <p>Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para</p>	<p><b>IV.</b> Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;</p> <p><b>V.</b> Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;</p> <p><b>VI.</b> Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;</p> <p><b>VII.</b> Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;</p> <p><b>VIII.</b> La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;</p> <p><b>IX.</b> Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y</p> <p><b>X.</b> Las demás que señale la ley.</p> <p>Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para</p>
--	--

<p>hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.</p> <p>La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.</p> <p>La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión</p>	<p>hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.</p> <p>La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.</p> <p>La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión</p>
---	---

<p>en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.</p> <p><b>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.</b></p> <p>Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. <b>Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala,</b></p>	<p>en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.</p> <p><b>Las y los Magistrados de las salas Superior y regionales serán electos, conforme al procedimiento siguiente:</b></p> <p><b>a) El Presidente de la República, el Consejo de la Judicatura Federal, las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil, podrán proponer candidatas y candidatos para ocupar el cargo de integrante de las salas ante el Senado;</b></p> <p><b>b) El Senado preseleccionará a las y los candidatos para ocupar los cargos de Magistradas y Magistrados de las salas Superiores y regionales, quienes deberán cumplir con los requisitos previstos en esta Constitución; además, no podrán pertenecer a partido político alguno. El Senado deberá garantizar la equidad de género en la integración de las salas;</b></p> <p><b>c) La lista de las y los candidatos preseleccionados se remitirá al Instituto Nacional Electoral para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral;</b></p> <p><b>d) Durante la selección y elección de candidatas y candidatos, éstos no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Instituto Nacional Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las y los candidatos;</b></p> <p><b>e) Las y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos serán designados miembros de las salas Superior y regionales.</b></p> <p>Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. <b>Las renunciaciones y ausencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas y cubiertas por dicha Sala, debiéndose cubrir conforme al procedimiento previsto en el presente</b></p>
---	---



<p><b>según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.</b></p> <p>Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.</p> <p>En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.</p> <p>El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.</p>	<p><b>artículo. Las licencias de los Magistrados de la Sala Superior, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse con la aprobación del Senado; ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.</b></p> <p>Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.</p> <p>En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.</p> <p>El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.</p>
---	--

### III. Fundamento legal

Lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos y aplicables.

### IV. Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 99 en sus párrafos undécimo y duodécimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### V. Ordenamientos a modificar

Se modificará el artículo 99 en sus párrafos undécimo y duodécimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### VI. Texto normativo propuesto

Artículo Único. Se reforma el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre

afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y

X. Las demás que señale la ley.

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Las y los Magistrados de las salas Superior y regionales serán electos, conforme al procedimiento siguiente:

a) El Presidente de la República, el Consejo de la Judicatura Federal, las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil, podrán proponer candidatas y candidatos para ocupar el cargo de integrante de las salas ante el Senado;

b) El Senado preseleccionará a las y los candidatos para ocupar los cargos de Magistradas y Magistrados de las salas Superiores y regionales, quienes deberán cumplir con los requisitos previstos en esta Constitución; además, no podrán pertenecer a partido político alguno. El Senado deberá garantizar la equidad de género en la integración de las salas;

c) La lista de las y los candidatos preseleccionados se remitirá al Instituto Nacional Electoral para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral;

d) Durante la selección y elección de candidatas y candidatos, éstos no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Instituto Nacional Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las y los candidatos;

e) Las y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos serán designados miembros de las salas Superior y regionales.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones y ausencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas y cubiertas por dicha Sala,

debiéndose cubrir conforme al procedimiento previsto en el presente artículo. Las licencias de los Magistrados de la Sala Superior, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse con la aprobación del Senado; ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

## VII. Artículos transitorios

Artículo Primero. Publíquese el presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## Notas

1 Página electrónica de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas,

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx> visto el 30 de noviembre de 2015.

2 Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf)

3 Inédito: jueces abogan por independencia de Suprema Corte <http://noticias.terra.com.mx/mexico/politica/inedito-jueces-abogan-por-independencia-de-suprema-corte,1b5a81fee720c410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html> visto el 30 de noviembre de 2015.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México, el 13 de octubre de 2016.

Diputada Ernestina Godoy Ramos (rúbrica)



Que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados María Elena Orantes López, Kathia Bolio Pinelo, Carlos Sarabia Camacho, Alberto Martínez Urincho y Édgar Spinoso Carrera, de los Grupos Parlamentarios de Movimiento Ciudadano, del PAN, del PRI, del PRD y del PVEM, respectivamente

Los suscritos, María Elena Orantes López, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; Kathia Bolio Pinelo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; Carlos Sarabia Camacho, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Alberto Martínez Urincho, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; y Édgar Spinoso Carrera, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

#### Exposición de Motivos

En los municipios se genera la relación primaria entre ciudadanía y gobierno, la cual es cotidiana, estrecha y permanente, a partir de las necesidades sociales específicas y la obligatoriedad de las autoridades municipales para atenderlas de manera eficiente.

En consecuencia, la sociedad necesita gobiernos municipales fuertes en lo institucional y efectivos en su administración para hacer frente a las demandas y contingencias sociales que exigen las condiciones actuales. Estos gobiernos deben buscar aplicar mejores prácticas, nuevas formas de gestión, desarrollar capacidad de conciliación y negociación para la solución de los problemas, y garantizar la capacidad de respuesta ante los riesgos del entorno municipal.

En este nivel de exigencia, destacan las características del municipio mexicano de constitución republicana, representativa y popular. Por ello es la base de la división territorial de la organización política y administrativa de los estados y es explícitamente libre e implícitamente autónomo.

Sin embargo, en general, el municipio ha sido tratado como una instancia que en muchos de los temas ha sido manipulada o limitada desde el nivel estatal, donde bajo criterios ajenos al interés de los ayuntamientos, se le dosifican los recursos y se le dilatan las comprobaciones de los lineamientos cumplidos para el ejercicio presupuestal.

Lo anterior, aun cuando en diversas materias y competencias, al municipio se le atribuye la responsabilidad de otorgar la primera respuesta como es el caso de la materia de protección civil, en donde la responsabilidad de atender emergencias, es subsidiaria, lo que significa que es compartida con el estado y la federación. A pesar de ello, el bloqueo se ha reproducido en algunos escenarios, a partir de interpretaciones constitucionales, derivadas de una lectura errada de las atribuciones implícitas.

Ejemplo de esta situación se señala en el artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece la facultad del Congreso de la Unión “para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinaran sus acciones en materia de protección civil” (artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 26 de agosto de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>). Esta disposición ratifica la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno para temas de protección civil de manera general, sin desarrollar suficientemente las atribuciones constitucionales explícitas para la interacción entre cada ámbito de gobierno. Esta situación ha propiciado que las interpretaciones de las atribuciones constitucionales implícitas, terminen por obstaculizar indirectamente algunos aspectos de la coordinación.

La función sustantiva de la protección civil es principal y esencialmente proteger la vida de quienes pueden estar en riesgo de perderla o afectarse; en segunda instancia consiste en salvaguardar los bienes y el entorno, mediante acciones reactivas y preventivas. Por eso, el objetivo y la responsabilidad del municipio, radica en salvaguardar el derecho humano más importante que es la vida para lo cual debe utilizar recursos humanos y materiales, mismos que generalmente no tiene.

El Sistema Nacional de Protección Civil asume que el municipio brindará la primera respuesta a situaciones de emergencia y si por las características del siniestro, las capacidades de este fueran rebasadas, la responsabilidad se trasladara a los gobiernos estatales, y si este a su vez, también se viera superado, podrá recurrir a la federación.

El régimen jurídico municipal tiene su fundamento en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente del artículo 115 que establece, en su fracción tercera, de forma enunciativa y no limitativa, el tipo de servicios que mínimamente debe prestar la administración pública municipal. En este particular, se puede advertir que el texto vigente experimentó la última reforma de este apartado en diciembre de 1999, situación que al día de hoy, diecisiete años después, proyecta algunas deficiencias de anacronismo a partir de tener una sociedad con prácticas y necesidades distintas. Por ello, resulta necesario adecuar la legislación a los requerimientos y retos actuales en materia de protección civil y gestión de riesgos.

Aun cuando los artículos 15 y 21 de la LGPC establecen que el objetivo general del Sistema Nacional de Protección Civil es el de proteger a la persona, a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos; y que en una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria, lo cierto es que en el contenido del artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se refleja una congruencia con tales preceptos, dado que la materia de la protección civil no se considera expresamente como una de las funciones primordiales de las autoridades municipales, por lo que se considera apropiada la adición de un inciso i) a la fracción III del referido artículo 115, a efecto de que dichos órdenes de gobierno tengan la atribución específica de desarrollar políticas, programas, planes y acciones en materia Protección Civil.

En consecuencia, no se tiene el marco normativo plenamente adecuado a poder enfrentar el aumento de necesidades, derivadas del crecimiento urbano, en ocasiones desordenado; la explosión demográfica; la industrialización; la tecnificación; el cambio climático; el tipo de desarrollo económico y social, entre otras causas.

La prestación de servicios públicos adecuados, integrales y eficaces debe ser la respuesta idónea de la autoridad municipal y corresponder a la medida de las necesidades primarias, esenciales, básicas y comunes que requiere la colectividad a la que gobiernan y que esta vecindada e su municipio.

Estos argumentos dejan en claro que las políticas públicas en temas de protección civil y gestión de riesgos, implantadas por el Ejecutivo federal, sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Protección Civil, han logrado cambiar las condiciones de la protección civil en nuestro país. Por ello es considerado un referente internacional en el tema; sin embargo, las nuevas consideraciones y escenarios contemplados en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 de la Organización de las Naciones Unidas, establecen que es necesario impulsar y fortalecer a nivel local las acciones de identificación, análisis, reducción de riesgos, atención a emergencias, resiliencia, preparación y recuperación.

Para ello, debe proveerse un verdadero marco jurídico, actualizado, que facilite el establecimiento de programas y acciones de gestión integral de riesgos de desastres, desde la instancia de gobierno más cercana al ciudadano que en el caso mexicano es el municipio.

Asimismo, se debe procurar contar con herramientas financieras propias para realizar todas las actividades que comprenden la protección civil y la gestión integral del riesgo, en sus fases de identificación de los riesgos o sus procesos de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

Ante este reto internacional y contextual, se debe fortalecer la fracción XXIX-I del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante precisiones explícitas en las atribuciones constitucionales del municipio.

Derivado de lo anterior, como diputada ciudadana considero necesario aclarar que con la presente reforma no se pretende cambiar la naturaleza jurídica de la protección civil y la gestión integral de riesgos, concediendo alguna facultad exclusiva en esta materia a los municipios. Tampoco se busca trasladar la potestad establecida en el artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso de la Unión de expedir leyes generales en la materia.

Se pretende que los ayuntamientos sean conscientes de la obligación que tienen de atender el requerimiento de la población en materia de protección civil y gestión de riesgos para generar estructuras, planes, acciones y reglamentación en esta materia. Con ello, se busca un respaldo constitucional para permitir al municipio presupuestar anualmente los recursos necesarios, tanto para la prevención, el auxilio y la recuperación en caso de algún evento adverso.

Por lo expuesto se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección civil y gestión integral de riesgos

Único. Se reforma el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adiciona un inciso i) a la fracción III del referido artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se recorre la subsecuente, para quedar como sigue:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. y II. ...

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a g)...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

i) Desarrollar políticas, programas, planes y acciones en materia de protección civil y gestión integral del riesgos, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-I, de esta Constitución; y

j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2016.

Diputados: María Elena Orantes López (rúbrica), Kathia Bolio Pinelo (rúbrica), Carlos Sarabia Camacho (rúbrica), Alberto Martínez Urincho (rúbrica), Édgar Spinoso Carrera.

Que deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Cristina Ismene Gaytán Hernández y José de Jesús Zambrano Grijalva, del Grupo Parlamentario del PRD

Cristina Ismene Gaytán Hernández y José de Jesús Zambrano Grijalva, diputados federales a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracción XIV, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción 1, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto, por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la iniciativa se presenta en los siguientes términos:

#### I. Planteamiento del problema

El arraigo ha sido señalado, por diversas organizaciones defensoras de derechos humanos, nacionales e internacionales, como una medida violatoria de las garantías fundamentales y que, en la vía de los hechos, establece condiciones diversas para quienes se encuentran bajo investigación por delitos relacionados con la delincuencia organizada violando con ello el principio de igualdad ante la Ley. Es por lo anterior que consideramos indispensable la derogación de esta medida cautelar, para que las investigaciones que deban llevarse a cabo se realicen respetando a cabalidad, los derechos humanos.

#### II. Argumentos que la sustentan

En junio de 2008 fue publicado el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> cambiando el sistema de justicia penal, de inquisitivo a un sistema acusatorio y oral. Dentro de la exposición de motivos de la iniciativa que le dio origen, se indicó:

Es de advertir que la presente iniciativa parte de un tratamiento diferenciado entre los delitos graves y aquéllos considerados como de delincuencia organizada. En estos últimos, se propone conceder al Ministerio Público mayores herramientas de investigación que puedan ser implementadas con la premura que estos casos requieren. El gobierno de México es enfático en reiterar su compromiso de enfrentar al crimen organizado con todas las fortalezas del Estado...<sup>2</sup>

De esta cita se puede advertir que la delincuencia-organizada fue vista desde la óptica del derecho penal del enemigo, por lo que a quienes se acuse de ser partícipes, se convierten en automático en enemigos del Estado, olvidando el

principio de igualdad ante la ley, prejuzgando y reaccionado sin contemplar que el respeto a los derechos humanos debe ser garantizado para todas y todos.

Para estos se efectos, se tuvo a bien elevar a rango constitucional la figura del arraigo, para quedar bajo los siguientes términos:

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Configurando con lo anterior, un régimen de excepción aplicado a la delincuencia organizada, que quedó plasmado en nuestra Constitución debido al marco de guerra que imperó durante ese sexenio presidencial, en el que nuestro país fue destrozado, dejando miles de muertos y de víctimas justificándolas como “daño colateral”.

El 10 de junio de 2011 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se modificaron diversas disposiciones de nuestra Carta Magna en materia de derechos humanos, estableciendo desde entonces, que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sin embargo, pese a este nuevo paradigma de protección de los derechos humanos, se ha mantenido la figura de arraigo, la cual va totalmente en contra de esta importante reforma, atentando contra el deber de proteger y garantizar los derechos humanos y contra las obligaciones que el Estado mexicano ha contraído de forma internacional,<sup>3</sup> de hacer valer estos derechos.

La figura del arraigo es violatoria de derechos humanos, y su particularidad de estar contemplada en la Constitución no le quita este carácter, tanto así, que en la misma exposición de motivos de la Iniciativa que le dio origen se señaló "...con excepción del arraigo que implica una altísima afectación a la libertad personal..."<sup>3</sup>

A raíz de esta figura, numerosos organismos y organizaciones internacionales, han señalado que es violatoria de derechos humanos y le han indicado al Estado, la importancia de eliminarla; entre ellas se encuentra la Organización de Naciones Unidas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC, Amnistía Internacional, entre otras.<sup>4</sup>

México no puede ni debe mantener un doble discurso respecto de los derechos humanos, como sociedad hemos decidido regimos bajo ellos, por lo que resulta imperativo que la figura del arraigo desaparezca de nuestro marco jurídico; la fortaleza de las instituciones de procuración de justicia no debe recaer en la vulneración de derechos humanos sino en sus verdaderas capacidades de investigar y sancionar, de otra forma solo estaremos solapando el mal desempeño y contribuyendo con un clima de inseguridad y corrupción.

La presunción de inocencia es uno de los principios que rigen al debido proceso legal, su uso ha quedado plasmado en instrumentos jurídicos, como:

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. ..

Artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

Artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Adicionalmente, debemos señalar que la libertad de tránsito y la defensa adecuada son derechos que, por su propia naturaleza, resultan vulnerados con la figura del arraigo, que violenta el nuevo paradigma de los derechos humanos.

III. Fundamento legal



Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que a la suscrita, en su calidad de Diputada Federal de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, le confieren los artículos 71 fracción II y 73 fracción XIV y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 numeral 1 fracción I, 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

#### IV. Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### V. Ordenamientos a modificar y adicionar

Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, plenamente convencidos de que los derechos humanos constituyen la base de una convivencia democrática, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

Se deroga.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

#### Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión contará con el plazo improrrogable de ciento ochenta días para modificar la legislación penal y procedimental penal que corresponda.

Tercero. Las personas que, al momento de la entrada en vigor del presente decreto, se encuentren bajo arraigo, deberán ser puestas en libertad o presentadas ante la autoridad judicial, según corresponda, de manera inmediata.

#### Notas

1 Disponible en

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_180\\_18jun08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08.pdf)

2 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de marzo de 2007, disponible en:

[http://portal.setec.gob.mx/docs/rc\\_11.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/rc_11.pdf)

3 Iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de marzo de 2007, Op. Cit.

[http://portal.setec.gob.mx/docs/rc\\_11.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/rc_11.pdf)

4 Véase:

<http://amnistia.org.mx/nuevo/2014/05/05/amnistia-interna-cional-llama-al-gobierno-mexicano-a-implementar-a-la-brevidad-recomendaciones-del-relator-especial-sobre-tortura/>

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/161/172/PDF/G1316172.pdf?OpenElement>

[http://www.cndh.org.mx/sites/doc/Comunicados/2005/Com\\_2015\\_086.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/doc/Comunicados/2005/Com_2015_086.pdf)

<http://cmdpdh.org/2013/03/publicacion-cmdpdh-la-figura-de-l-arraigo-penal-en-mexico/>.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2016.

Diputados: Cristina Ismene Gaytán Hernández (rúbrica), José de Jesús Zambrano Grijalva (rúbrica).