

Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Renato Josafat Molina Arias, del Grupo Parlamentario de Morena

El suscrito, Renato Josafat Molina Arias, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A lo largo de nuestra historia, el Poder Legislativo estuvo totalmente supeditado a la voluntad del Ejecutivo, lo que se entiende si consideramos que nacimos a la vida independiente con una fuerte y arraigada tradición de entender como principio de autoridad a un mando único, ya desde la época prehispánica con la figura de los “tlatoanis”, en la época colonial los virreyes y a partir del México independiente y hasta el siglo XX caudillos y figuras presidenciales emblemáticas como Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez, Porfirio Díaz, Venustiano Carranza y Lázaro Cárdenas, todo lo cual forjó nuestro sistema presidencial.

No obstante, elegimos una forma de gobierno republicana con división de poderes, estando entonces presente el Legislativo, aún en esos grandes enfrentamientos ideológicos del siglo XIX entre liberales y conservadores, cuando los primeros pugnaban por el federalismo y los segundos por el centralismo, ahí estaba el Legislativo, ahí continuaba presente la representación del pueblo y en los lapsos federalistas la representación de las entidades federativas.

A finales del siglo XX, ya en nuestra historia moderna, el papel del Poder Legislativo comenzó a cambiar vertiginosamente, pasando a representar ahora un verdadero contrapeso del Ejecutivo. El Congreso de la Unión es fiel reflejo de los cambios que han venido a fortalecer la vida democrática de México, y en este contexto han comenzado a tener importancia “los controles parlamentarios que la propia Constitución establece para que el Legislativo fiscalice la labor del Ejecutivo, los que han carecido de eficacia por diversas disfunciones en el sistema mexicano, tales como: mayorías aplastantes, disciplina de partido, escasez de oposición, etcétera. Las comparecencias de miembros del gabinete incorporadas a la práctica parlamentaria mexicana son el mejor ejemplo de que es posible introducir mecanismos de control sin que nuestro sistema presidencial pierda lo que podría considerarse su esencia.... Bajo este hilo argumentativo, interesa destacar dos instrumentos que en algunos países son instrumentos de control parlamentario, el primero de ellos equivale a lo que en nuestra práctica nacional

conocemos como el informe presidencial, que sin ser mecanismo de control puede convertirse en tal y coadyuvar al fortalecimiento de las labores parlamentarias, y los otros mecanismos son las preguntas y las interpelaciones”.¹

Hablando de manera particular del informe presidencial, éste se trata de una figura que la doctrina ha definido de la siguiente forma:

En opinión del jurista Rafael Martínez Morales, el informe del presidente de la República es el “escrito anual que debe presentar el titular del Ejecutivo ante el Congreso de la Unión cuando éste inicie el primer periodo ordinario de sesiones. Tal escrito debe manifestar el estado general que guarda la administración pública del país”.²

Para el jurista Elisur Arteaga Nava, el informe presidencial es “una exposición que en forma escrita debe formular el presidente de la república y presentar anualmente al Congreso de la Unión en la que manifieste el estado general que guarda la administración pública federal”.³

Históricamente, la figura del informe presidencial aparece desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la cual estableció en sus artículos 67 y 68 que el 1 de enero se reuniría el Congreso General y que asistiría el presidente de la federación mexicana a pronunciar un discurso que sería contestado en términos generales por el presidente del Congreso. La presentación de este informe se tomó a imitación de la disposición contenida en la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, la cual disponía en su artículo 11, sección 3 que “el presidente informará al Congreso sobre el estado de la Unión haciendo las recomendaciones necesarias”.

En los periodos centralistas, tanto en las Bases y Leyes Constitucionales de 1836 como en las Bases Orgánicas de 1843 no se reguló la mencionada figura. Al reestablecerse el federalismo en la Constitución de 1857, nuevamente se hizo referencia a la asistencia del presidente a la apertura de sesiones del Congreso.

Así, “el primer presidente mexicano en rendir un informe del estado que guardaba la administración pública fue Guadalupe Victoria, en el México independiente, al participar en el acto inaugural del Congreso el 1 de enero de 1825, además de pronunciar un discurso de carácter informativo, iniciando así la tradición de informar verbalmente al Congreso...”⁴

Ya a principios del siglo XX y con base en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Venustiano Carranza fue el primer presidente en presentar el 1 de septiembre de manera formal el informe.

Fueron casi 9 décadas de que el 1 de septiembre de cada año era considerado el Día del Presidente, por todo el protocolo alrededor de la figura presidencial antes, durante y después de la entrega del Informe del estado de la administración pública que marcaba la apertura de sesiones del Congreso.

Este discurso llegaba a durar varias horas, de las cuales la mayor parte era la constante mención de gran cantidad de cifras, por lo cual también se le llamó la Danza de las cifras; además, al día siguiente los diarios reproducían íntegro el informe presidencial...5

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se “recogió la tradición histórica y política de México y establecería, en su artículo 69, que el Presidente de la República asistiría a la apertura del periodo de sesiones del Congreso de la Unión y presentaría un informe por escrito sobre el estado que guardaba la administración pública del país...”

En el texto original del artículo 69 de la Constitución de 1917 se estableció que el presidente de la República asistiría a la apertura de sesiones tanto ordinarias como extraordinarias del Congreso de la Unión, presentando en el caso de la apertura de las sesiones ordinarias un informe por escrito sobre el estado de la administración pública del país. Para 1923, el artículo 69 fue reformado, suprimiéndose lo relativo a la asistencia del presidente a la apertura de sesiones extraordinarias, en cuanto a la contestación al discurso presidencial, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, encontramos ya la disposición de que sería el presidente del Congreso quien daría la mencionada contestación.

El 8 de abril de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma del artículo 69 constitucional, cuyo objetivo fue precisar que la asistencia del presidente al Congreso sería sólo en la apertura de sesiones del primer periodo ordinario.

La reforma de mayor trascendencia del artículo 69 de la Carta Magna se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2008. A partir de ella se eliminó la obligación del titular del Ejecutivo federal de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso de la Unión, quedando sólo la obligación de presentar un informe por escrito sobre el estado que guarda la administración pública del país, con motivo de esta reforma, el citado precepto fue adicionado con un párrafo en el cual se estableció que con motivo del análisis del informe presidencial las cámaras del Congreso podrán solicitar por escrito al presidente la ampliación de información, así como citar a los secretarios de Estado, procurador general de la República y a los titulares de las entidades paraestatales para que comparezcan y rindan informes bajo protesta de decir verdad.

Finalmente, el 10 de febrero de 2014 se publicó la última reforma que se ha realizado al artículo 69 constitucional; en este caso, al párrafo segundo.

En la actualidad, todas las fuerzas políticas coinciden en que el actual formato del informe presidencial está agotado. Para Morena, el informe presidencial debe ser la oportunidad para que el titular del Ejecutivo federal, de cara a la nación, comparezca para exponer el estado que guarda la administración pública del país,

pero para también escuchar los posicionamientos de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, convirtiéndose así en un ejercicio de rendición de cuentas y de verdadero diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo, fortaleciéndose el sistema de pesos y contrapesos.

Para Morena, la presentación del informe presidencial debe convertirse en una auténtica forma de control parlamentario, a partir del cual el Legislativo ejerza un escrutinio a la actividad del Ejecutivo y, al mismo tiempo, se privilegien el diálogo y la colaboración entre poderes, en el marco de una relación de respeto y entendimiento.

Proponemos que el informe del titular del Ejecutivo federal como medio de control parlamentario, se complemente con la comparecencia en los días subsecuentes, ante los plenos de ambas Cámaras del Congreso, de los titulares de las secretarías responsables de la conducción de la política interior, exterior, económica y social del país, quedando estas comparecencias como una obligación constitucional, esto independientemente de que se puedan citar a comparecer a otros secretarios de Estado, al titular de la Procuraduría General de la República así como a los titulares de las entidades paraestatales.

La iniciativa de reforma del artículo 69 se propone en los términos siguientes:

Texto Vigente	Propuesta
<p>ARTÍCULO 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.</p> <p>Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.</p> <p>En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarda.</p>	<p>ARTÍCULO 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República asistirá para presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En el marco de dicha presentación dirigirá un mensaje a la Nación, y posteriormente escuchará los posicionamientos de los grupos parlamentarios. Cada una de las Cámaras podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.</p> <p>Posterior a la presentación del informe del titular del Ejecutivo Federal, las Cámaras del Congreso procederán a analizarlo para lo cual ante cada uno de sus respectivos plenos comparecerán los titulares de la Secretarías responsables de la conducción de la política interior, exterior, económica y social del país, sin perjuicio de poder citar a otros Secretarios de Estado, al titular de la Procuraduría General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.</p> <p>...</p>

Sobre el artículo 69 constitucional se han presentado en la LXIII Legislatura las siguientes iniciativas de reforma:

Fecha de Presentación	Promoventes	Estatus
3 septiembre 2015	Dip. Francisco Martínez Neri, PRD; y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD	Desechada el viernes 15 de julio de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.
3 septiembre 2015	Dip. Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano	Desechada el viernes 15 de julio de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.
6 octubre 2015	Dip. Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano	Desechada el viernes 15 de julio de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.
3 diciembre 2015	Dip. Rosa Alba Ramírez Nachis, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano	Pendiente
7 enero 2016	Dip. Federico Döring Casar, del Grupo Parlamentario del PAN.	Pendiente
24 agosto 2016	Dip. Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano	Pendiente
8 de septiembre de 2016	Diputados Omar Ortega Álvarez y Francisco Martínez Neri, del Grupo Parlamentario del PRD	Pendiente

No se puede seguir postergando la discusión de un tema tan importante como lo es la presentación del informe presidencial ante el Congreso de la Unión, que se insiste debe ser considerado un medio de control parlamentario.

Por lo expuesto y fundado someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69. En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República asistirá para presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la

administración pública del país. En el marco de dicha presentación dirigirá un mensaje a la nación, y posteriormente escuchará los posicionamientos de los grupos parlamentarios. Cada una de las Cámaras podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Con posterioridad a la presentación del informe del titular del Ejecutivo federal, las Cámaras del Congreso procederán a analizarlo, para lo cual ante cada uno de sus respectivos plenos comparecerán los titulares de las secretarías responsables de la conducción de la política interior, exterior, económica y social del país, sin perjuicio de poder citar a otros secretarios de Estado, al titular de la Procuraduría General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

...

Notas

1 <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/c ont/4/art/art4.htm>

2 http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ3_Art_5.pdf

3 Ídem.

4 <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/mochilazo -en-el-tiempo/nacion/sociedad/2016/09/2/el-informe-de-la>

5 Ídem.

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

Diputado Renato Josafat Molina Arias (rúbrica)

Que deroga los párrafos octavo y noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Concepción Valdés Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del Problema

La figura del arraigo penal en nuestro país, ha generado un panorama de ideas encontradas. Por un lado, desde su elevación constitucional en su calidad de medida precautoria sustentada en la lucha contra el crimen organizado, y posteriormente, contemplada en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; y por otro, como una medida que contraviene la figura del debido proceso y diversas garantías procesales constitucionales y los propios derechos humanos.

Desde la óptica de los tratados e instrumentos internacionales, el arraigo viene a contravenir la esencia misma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros. Asimismo, organismos internacionales han emitido atinentes recomendaciones para con el Estado mexicano respecto a la necesidad de eliminar dicha figura y contemplar otros y diversos mecanismos de carácter precautorio, siempre sustentados en el respeto de los derechos humanos.

Argumentos

En el año 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del arraigo al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2003, la cual dio origen a diversas tesis jurisprudenciales¹ que dieron fin a tan controvertida medida cautelar.

De manera posterior, el arraigo fue elevado a rango constitucional mediante la reforma penal del 18 de junio del año 2008, lo anterior mediante la reforma al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente la inclusión del párrafo 8, el cual pasó a señalar:

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.²

De igual forma, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada fue reformada el 23 de enero de 2009 para incluir en su numeral 12 el texto siguiente:

“Artículo 12.- El Juez podrá dictar el arraigo, a solicitud del Ministerio Público de la Federación, en los casos previstos en el artículo 2o. de esta Ley y con las modalidades de lugar, tiempo, forma y medios de realización señalados en la solicitud, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, para la protección de personas, de bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia, sin que esta medida pueda exceder de cuarenta días y se realice con la vigilancia de la autoridad, la que ejercerá el Ministerio Público de la Federación y la Policía que se encuentre bajo su conducción y mando inmediato en la investigación. La duración del arraigo podrá prolongarse siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, sin que la duración total de esta medida precautoria exceda de ochenta días.”³

De lo anterior podemos observar ciertos elementos básicos para el arraigo, como es el señalamiento del modo, lugar y tiempo de arraigo, siempre teniendo la finalidad de lograr el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos.

De igual forma, como se establece. El arraigo no es una medida idónea, puesto que a pesar de una medida excepcional, no deja de ser una medida que carece de proporcionalidad y es contraria al principio de presunción de inocencia, su dinámica se desarrolla en un ámbito de arbitrariedad e irracionalidad, que solo lleva a dejar al descubierto las carencias en materia de investigación del ente encargado de la procuración de justicia. Esto debido a que es utilizado como una detención con fines de investigación, lo que contraviene igualmente la teleología del sistema acusatorio penal.

Es de recordar que entre los principios del sistema de impartición de justicia penal encontramos el de oportunidad, de presunción de inocencia y de contradicción. El primero de ellos se basa en que los órganos encargados de investigar el delito deben también sostener la acusación, caso contrario a lo que resulta con el arraigo, puesto que durante los días en que se está bajo la sombra de ésta figura no hay una acusación real; El segundo, el de presunción de inocencia, es uno de los pilares fundamentales del nuevo sistema y el que es destrozado por la permanencia de la figura del arraigo, puesto que permite que se esté ante una medida cautelar desproporcionada que no versa sobre los hechos, sino solo se encuentra sustentada por suposiciones de la fiscalía que no pueden ser desvirtuadas por el afectado, es así, una fisura constitucional; en tercer término tenemos el principio de contradicción, principio que se basa en el adagio que reza “nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio”, precisamente este principio es destrozado por el arraigo, porque se pierde la libertad, se pierde el recurso judicial efectivo y otros tantos derechos con el mero alegato de que se trata de delincuencia organizada. ¿Realmente pesa más una presunción no basada en la investigación que los pilares de nuestro sistema de justicia?

Hay que recordar que nuestro sistema de imposición de medidas cautelares en bien clara, y se apunta que las mismas “...serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento”.⁴

Entre las medidas cautelares encontramos un abanico tan variado que incluye embargo de bienes, garantías económicas y colocación de localizadores electrónicos, mismas que son suficientes para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, y sólo como una medida excepcional para delitos específicos se encuentra la prisión preventiva, es decir, la libertad y la presunción de inocencia son salvaguardadas en extremo.

Además de ser una figura que rompe con los cánones y el espíritu de nuestro sistema legal, tiene también un vicio de inconventionalidad, es decir, rompe con los patrones de las obligaciones internacionales que México ha contraído, mismas que han pasado a formar parte del parámetro de regularidad constitucional, especialmente lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus numerales 5.1 y 5.2 que norman lo relativo al derecho a la integridad personal y los artículos 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 y 7.6, los que sistematizan el derecho a la libertad personal; asimismo, el arraigo corrompe el espíritu de los artículos 8.1 y 8.2 de este instrumento interamericano, los cuales hacen referencia a las garantías judiciales que afecta la figura del arraigo.

En el ámbito del Sistema Universal de Derechos Humanos, la multicitada figura se contrapone a lo que establece el artículo 7, 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativos a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes; la libertad y seguridad personal; prohibición de detenciones arbitrarias; el derecho a ser juzgado en un plazo razonable por un juez y sabiendo de que se le acusa al procesado; así como los tratos apegados a la dignidad humana a que deben ser sometidos los individuos privados de su libertad.

Sobre esta figura que vulnera derechos fundamentales ya se han pronunciado diversos organismos internacionales relacionados con la materia, por una parte la Relatora especial sobre la independencia de los magistrados y jueces en razón de su visita a México, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre la Situación de los Derechos en México.

El primero de estos mecanismos del soft law relata:

60. El arraigo es una medida precautoria que tiene por objeto asegurar la disponibilidad de una persona, que se sospecha pudo haber cometido un delito, durante la fase de investigación. Fue elevado a rango constitucional en 2008, luego de haber sido considerado inconstitucional por la SCJN en 2006.

61. La decisión de elevar a rango constitucional la figura jurídica del arraigo habría estado vinculada a la necesidad gubernamental de contar con un instrumento acorde a la situación de excepcional violencia causada por el crimen organizado. Sin embargo, la justificación más frecuente de la existencia del arraigo es que sirve esencialmente en casos de flagrancia, cuando se presume que la persona podría estar vinculada con algún otro delito dentro del contexto del crimen organizado pero todavía no se cuenta con los elementos suficientes para probarlo.

62. En estos casos, por regla general, los agentes del ministerio público, en vez de pedir que las personas sean perseguidas por el delito en flagrancia, prefieren pedir que éstas sean

arraigadas —aunque no subsistan elementos suficientes para acusarlas de ningún otro delito más grave—. Esta situación depende también del hecho que los agentes del ministerio público suelen preferir que las personas queden a su disposición para interrogarlas y obtener mayor información, en lugar de que sean puestas a disposición de un juez.

63. Estos elementos no hacen más que confirmar el carácter arbitrario del arraigo y su incompatibilidad con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal. Los casos de arraigo fueron considerados como de detenciones arbitrarias por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos luego de su visita a México. Además, esta figura es intrínsecamente contraria al modelo oral acusatorio que México ha aprobado para su sistema procesal penal.

64. La figura del arraigo permite la detención para investigar, cuando lo apropiado y correcto es investigar rápida y eficazmente para proceder a detener. El arraigo es el resultado del mal funcionamiento del sistema de investigación y procuración de justicia, pues coloca los incentivos en dirección contraria al fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad, además de que puede propiciar otras violaciones a los derechos humanos. Por ello la Relatora Especial considera que la figura jurídica del arraigo debería desaparecer del sistema de justicia penal en México.⁵

Por su parte, el Informe Interamericano se refiere sobre el arraigo:

313. De conformidad con la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008, con la reforma de justicia penal, la figura del arraigo se elevó a nivel constitucional. De conformidad con la Constitución mexicana, la autoridad judicial puede decretar el arraigo de un persona en casos de delitos de delincuencia organizada, por un periodo de 40 días prolongable hasta 80, “siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia”. El Estado en sus observaciones al proyecto del presente informe sostuvo que el artículo 20 de Constitución mexicana prohíbe toda incomunicación, intimidación o tortura y establece la obligación de informar al indiciado los hechos que se le atribuyen y los derechos que le asisten, garantizando su acceso a una defensa adecuada, entre otras garantías. Asimismo, indicó que la Constitución prevé la figura del “juez de control”, como la autoridad judicial federal independiente y especializada encargada de resolver de forma inmediata las solicitudes de arraigo. Entre las funciones de los jueces de control se encuentra la de asegurarse que no se vulneren los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos en el procedimiento, así como verificar la legalidad de las actuaciones de todos los que intervengan en éste.

314. La CIDH ha manifestado anteriormente su preocupación sobre la existencia de la figura de arraigo, y ha exhortado al Estado a eliminarla de su normativa interna. Durante los últimos años, la Comisión ha recibido numerosas denuncias sobre la utilización del arraigo para detener a personas sospechosas en casas particulares, hoteles e instalaciones militares, sin el respeto de las garantías judiciales, y propiciando que las personas privadas de libertad se enfrenten al riesgo de ser sometidos a malos tratos, e incluso tortura. Asimismo, esta Comisión advierte que diversos órganos de Naciones Unidas, y organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional, han señalado

que el arraigo fomenta el uso de la detención como medio de investigación vulnerando derechos como la libertad personal y las garantías personales, además de que propicia un clima en el que las personas privadas de libertad corren el riesgo de ser sometidos a malos tratos y tortura. En consecuencia, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, el Comité contra la Tortura, el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, y la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados han solicitado al Estado mexicano su eliminación...

En este sentido, la Comisión valora la reducción de la aplicación de esta figura y la jurisprudencia que limita la misma, sin embargo, expresa su preocupación por la existencia del arraigo a nivel constitucional, cuya vigencia es en sí misma contraria a la Convención Americana, debido a que presenta severas consecuencias en el disfrute de los derechos de las personas sujetas a esta forma de detención. Sin perjuicio de los avances en el sentido de reducir la aplicación del arraigo, la CIDH reitera su llamado al Estado mexicano a eliminar el arraigo por completo de su ordenamiento jurídico.⁶

Por todo lo anterior, es que se considera inviable la continuación de una figura como el arraigo en el orden constitucional mexicano, puesto que su mera existencia es contraria a la dignidad humana y los compromisos asumidos por el país en materia de derechos humanos, por lo que el derogar esta perversa institución es abonar al desarrollo democrático del País. La reforma penal de 2008 y la normativa procesal tiene como fecha límite para entrar en vigor el 18 de junio de 2016, es ahora el momento oportuno para impugnar la figura violatoria de derechos humanos que es el arraigo, y lograr desterrar de nuestra carta magna una restricción constitucional que se advierte enemiga de los derechos fundamentales y del espíritu de las reformas en materia penal y procesal penal, para así poder tener un punto de partida para mejorar la impartición de derechos y justicia en nuestro país.

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo estipulado en los Artículos 71, Fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6º, Numeral 1, Fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la suscrita, Diputada María Concepción Valdés Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presenta iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se derogan los párrafos 8o. y 9o. del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se derogan los párrafos 8o. y 9o. del Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Primero

Capítulo

De los Derechos Humanos y sus Garantías

I

...

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

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

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

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

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

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

Párrafo 8o. Se deroga.

Párrafo 9o. Se deroga.

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

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

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas

que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

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

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

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

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

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

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

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

Transitorio

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

Notas

1 Estas tesis, señalan al rubro:

Arraigo penal. El artículo 122 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua que lo establece, viola la garantía de libertad personal que consagran los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución federal.

Arraigo penal. El artículo 122 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua que lo establece, viola la libertad de tránsito consagrada en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

3 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcdo/LFCDO_ref06_23ene09.pdf

4 Artículo 153, Código Nacional de Procedimientos Penales.

5 Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 18 de abril de 2011, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, misión a México, A/HRC/17/30/Add.3

6 Informa de País México, Situación de derechos humanos en México, Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2016.

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)

Que reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Sergio López Sánchez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

México, sigue profundizando las reformas estructurales iniciadas desde los años ochenta. Las once reformas estructurales propuestas por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, ya han sido aprobadas por el Congreso, hoy, su gabinete y la administración pública, tratan de instrumentarlas para que den resultados, en un entorno de incertidumbre política, económica y social crecientes.

Un ejemplo de esto es la reforma energética, que inicia su camino hacia una larga y sinuosa curva de aprendizaje institucional, en un contexto de enormes presiones, con un mercado petrolero sobre-ofertado, con precios y producción a la baja y en donde, a pesar de esta situación, se sigue esperando mucho y pronto de ella. Especialmente se siguen esperando crecientes niveles de inversión.

La reforma financiera reporta débiles resultados en el ámbito de la competencia, la cual debe verse reflejada en una baja en los niveles de las tasas de interés, mismos que a la fecha siguen sin bajar lo suficiente y con una oferta crediticia, que no crece lo que se esperaba, y mucho menos en función de las necesidades del país.

Las reformas destinadas a regular los niveles de competencia, presentan serios problemas para vigilar el comportamiento de los agentes económicos dominantes y posibilitar con ello, mercados eficientes.

A la fecha, sólo una de las reformas estructurales están en pleno funcionamiento. La reforma hacendaria, ya reporta buenos resultados en términos de captación tributaria, pero, con problemas serios en términos de transparencia y evolución del comportamiento del déficit.

Ahora se propone en el paquete económico de 2017, eliminar el déficit y alcanzar un superávit primario a pesar de que para 2016 se estima que el déficit llegue a 2.9% del PIB.

Por otro lado, los niveles de endeudamiento son realmente preocupantes, si observamos el comportamiento del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, para 2017 llegará a 50% del PIB.

Este comportamiento es realmente alarmante, porque los niveles de endeudamiento crecen y la justificación original que posibilitó la flexibilización del déficit, no se ha cumplido. Recordemos que la idea eje de la reforma hacendaria, fue ampliar el déficit con el objetivo de instrumentar una política de gasto contra-cíclica para incentivar la inversión y el crecimiento de la economía.

Pero la inversión y la economía siguen sin crecer lo que el país necesita. Las cifras son contundentes, en 2016 apenas llegará a 2.1% y el promedio del crecimiento de la economía de los últimos treinta es de sólo 2.4%.

Banco de México y la Secretaría de Hacienda sólo atinan a bajar la estimación del crecimiento de la economía. Para 2017, en los Criterios Generales de Política Económica se proyecta un crecimiento del PIB que va de 2 a 3%.

Como se puede ver, la economía mexicana seguirá en una dinámica de crecimiento muy baja e inercial.

Por todo lo anterior, se puede ver que el gobierno federal ha decidido seguir incrementando la deuda, como fuente adicional de recursos, pero, sin lograr un mayor crecimiento de la economía y mucho menos una mejora en los niveles de bienestar.

El crecimiento de la deuda no corresponde a los resultados comprometidos en términos de crecimiento de la economía, por ello, en adelante, no estaría de ninguna manera justificado, que el gobierno siga ampliando su nivel de deuda.

Por todo lo anterior, es de gran importancia estratégica, alinear la política fiscal, con la política monetaria para impulsar de manera consistente y con ejes de crecimiento endógeno, el crecimiento de la economía mexicana.

Para ello, es necesario articular las reformas estructurales, con una Reforma Constitucional Monetaria, a fin de habilitar al Estado y al Banco de México, de más instrumentos para promover el crecimiento.

No hacerlo, implica seguir o continuar en procesos de desaceleración, recesión y con un costoso modelo de estancamiento estabilizador.

Para resolver este problema, es necesario promover esta Reforma Constitucional Monetaria, con el fin de habilitar al Banco de México con instrumentos adicionales para apoyar el crecimiento de la economía, como bien se hace ya, desde hace mucho en otros países de Europa y en los Estados Unidos.

Para ello, hay que retomar las funciones básicas del Estado, en el ámbito económico, las cuales en nuestro país, están mandatadas específicamente en los artículos 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como legislador, estoy obligado a buscar alternativas que posibiliten complementar el actual esquema de reformas estructurales y posibilitar con ello, una mejor y eficiente intervención y regulación económica, de tal manera que caminemos hacia una relación óptima entre el Estado, sus instituciones y los agentes económicos que participan en el mercado.

El Estado en cualquier economía del mundo debe garantizar estabilidad y crecimiento económico, mediante el uso adecuado de instrumentos constitucionales, fiscales, monetarios y financieros.

La existencia de un Estado fuerte, es esencial para el crecimiento económico. Por ello, para alcanzar estabilidad y desarrollo económico, es necesario que la participación del Estado se asuma de manera integral.

Por lo anterior, propongo una nueva y eficiente participación del Estado y sus instituciones en la regulación y promoción del crecimiento, con el fin de generar una economía robusta, con un mercado interno, competitivo y capaz de insertarse en la economía global.

La estrategia económica puesta en práctica desde 1983, persigue un objetivo fundamental: estabilización macroeconómica vía reformas estructurales, pero ha olvidado el objetivo central, crecer a un mayor ritmo, apoyado sobre todo en ejes de crecimiento endógenos, y uno de ellos es el monetario, que se propone en esta iniciativa.

El gobierno, a la fecha, sigue trabajando en la estabilización, con acciones profundas como son las reformas estructurales, pero el éxito de estos esfuerzos siguen sin alcanzar las expectativas esperadas, los resultados no llegan, ha caído el nivel de actividad económica y se ha debilitado el mercado interno, reduciendo el crecimiento potencial del Producto Interno Bruto. Toda esta situación afecta los niveles de bienestar imponiendo un costo social creciente a la población.

Por ello, los cambios y recomendaciones derivadas de las reformas estructurales, han trascendido el ámbito económico y han afectado sensiblemente el ámbito político y social.

El cambio estructural, ha dado como resultado la pérdida de impulso al crecimiento y caída de la inversión, el empleo y el ingreso. En suma el Estado en nuestro país se ha alejado de la promoción del crecimiento, el bienestar, en suma el desarrollo.

Es urgente retomar los compromisos que el Estado debe tener con el crecimiento y el bienestar social. En la actualidad, se debe transitar hacia un Estado robusto y con un perfil de abierta participación en la economía, con instrumentos ágiles y eficientes, como lo es el monetario.

En este sentido, el Estado mexicano, con el apoyo de su banco central, está obligado a crear expectativas económicas de estabilidad y riesgo bajo, debe contribuir, como se hace en otros países, a la promoción del crecimiento económico, mejorando la operación de la economía.

El Estado debe posibilitar que las instituciones y las políticas que de ellas emanan, promuevan a la economía integralmente, de tal manera que los agentes económicos incrementen la inversión, el empleo, el ingreso, el consumo y el ahorro, en un contexto de apertura económica y competitividad productiva. Debe propiciar desarrollo económico en

un ambiente de estrecha vigilancia de la evolución de los agregados fiscales, monetarios, inflación, nivel de las reservas y el tipo de cambio.

El Estado debe perseguir, alcanzar y sostener crecimiento económico real, al menos del doble de lo que a la fecha se ha logrado (4 o 5%), anual y debe verlo como una consecuencia de la evolución estable del mercado interno y de los fundamentales macroeconómicos.

Sí, el perfil de los indicadores reflejan estabilidad real, la consecuencia inmediata es la presencia de crecimiento económico, convirtiendo este proceso en un círculo virtuoso.

En la actualidad lo que tenemos es una “estabilidad” cuestionada, en algunos indicadores macroeconómicos, pero con un nivel de crecimiento económico muy débil o bajo. Tenemos crecientes presiones de endeudamiento, fiscales y cambiarias.

No debemos olvidar que el pobre crecimiento económico refleja incertidumbre e inestabilidad a nivel microeconómico, generando costos crecientes a la economía y provocando una pérdida creciente de competitividad y productividad.

Por todo lo anterior, es prioritario que el Estado mexicano, siga con un banco central autónomo que contemple, dentro de sus objetivos, el más importante, que es la promoción del crecimiento económico.

Así, el Banco de México, tendría, en adelante como objetivo, apoyar el crecimiento de la economía, el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

No instrumentar esta reforma, implicaría abdicar de las obligaciones que el Estado debe tener en la economía y dejar de lado el importante instrumento monetario, olvidando que en política económica es importante alinear la política fiscal y la monetaria hacia un mismo objetivo: crecimiento con estabilidad.

Posibilitemos un abierto apoyo del Banco de México al crecimiento de la economía nacional. Con esto daremos un rotundo no a prolongar la trayectoria de bajo nivel de crecimiento que estamos viviendo.

Por todo lo anterior, como diputado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, comprometido con el estudio e implementación de cambios legislativos dirigidos a dar un impulso consistente a la economía y al bienestar social de los mexicanos, propongo la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

...

...

...

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Sus objetivos prioritarios serán procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y el crecimiento de la economía, fortaleciendo con ellos la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 18 días del mes de octubre de 2016.

Diputado Sergio López Sánchez (rúbrica)

Que reforma los artículos 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a cargo del diputado José Alfredo Ferreiro Velazco, del Grupo Parlamentario del PES

El suscrito, diputado José Alfredo Ferreiro Velazco, integrante del Grupo parlamentario del Partido Encuentro Social, de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un régimen de responsabilidades, basado en principios rectores de la función pública, a fin de que los servidores públicos, se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el servicio público.

El régimen de responsabilidades aludido, se basa en un principio general del derecho, que establece que todo aquél que cause un daño a otro debe resarcirlo.¹

Así, en el Estado, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, surge como consecuencia del actuar irregular o ilícito.

La responsabilidad de los servidores públicos, ha sido siempre motivo de preocupación en las organizaciones políticas de todos los tiempos y hoy en nuestro país, en donde transitamos en un contexto de reformas en contra de la corrupción, no puede ser la excepción.

En México, el juicio político es una garantía a favor de gobernados, que constitucionalmente obliga a los servidores públicos a que se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios de honradez en el servicio público.

Por tanto, entenderemos por Juicio Político, al término utilizado para designar al procedimiento a través del cual, se finca responsabilidad política a un servidor público en funciones, o aun cuando haya dejado de serlo²

En la práctica, el Juicio Político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional, llevada a cabo por el poder legislativo, respetando las formalidades esenciales de un procedimiento.³

En la materia el juicio político, son los actos u omisiones llevados a cabo por funcionarios públicos, que causan perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho de estos.

En nuestro país la consecuencia del proceso del Juicio Político, es la separación, en su caso, del servidor público del cargo, sin embargo no se habla de sanciones de tipo penal o patrimonial por el acto indebido.

Respecto de las causales de juicio político, nuestra Ley Fundamental, es precisa en separar las causas de responsabilidad política que se pueden exigir a los altos servidores públicos federales, de aquellas concernientes a los servidores de las Entidades.

Por ejemplo la Constitución Política, en los artículos 108, 109 y 110, distingue dos categorías de actos:

1. Los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
2. Las violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, establece que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de diputados por las conductas antes señaladas.

De acuerdo al procedimiento legal, la referida denuncia, deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de establecer la probable responsabilidad del denunciado.

Además se establece que, en caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas, por encontrarse estas en posesión de una autoridad, la subcomisión de examen previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

En cuanto a los términos de procedencia, la Constitución establece que: el juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Según el procedimiento señalado, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, las sanciones correspondientes en su caso, se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Esto quiere decir, que al concluir las funciones y al transcurrir el término de un año, ya no se está en posibilidad de ejercitar el procedimiento de Juicio Político en contra del servidor público que haya cometido alguna falta.

Esta condición de procedencia a la que se ha aludido, resulta difícil de cumplirse en el caso de la existencia de alguna causal de procedencia; lo anterior es así ya que por otra parte, el artículo 6 de la Ley Federal de Fiscalización y rendición de cuentas establece que:

“La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado en su página de internet;...”

Para ilustrar mejor lo preceptuado, es necesario entonces analizar el programa de actividades, de la Auditoría Superior de la Federación. Donde establece que su misión es:

Fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.⁴

Para entender mejor lo mencionado hasta el momento, se ejemplifica de la siguiente manera:

Un funcionario público deja o termina sus funciones, cargo o comisión en diciembre de 2015.

El ejercicio de 2015, según el precepto antes aludido se revisaría en 2016, una vez que se haya aprobado el programa de actividades, de la Auditoría Superior de la Federación.

Lo cual, para este año, dicho programa, se aprobó y publicó en el mes de febrero 2016. Ahora bien, dentro del apartado del subproceso de ejecución del mencionado programa, establece que:

La conclusión y presentación de resultados finales tiene como fecha estimada el 27 de enero de 2017, al igual que la notificación de la conclusión de los trabajos de auditoría.

Es decir, en el ejemplo que se menciona el funcionario público dejó o terminó sus funciones, cargo o comisión en diciembre de 2015, el programa de auditoría se aprobó en febrero 2016, el apartado del subproceso de ejecución del mencionado programa, estableció que la conclusión y presentación de resultados finales tiene como fecha estimada el 27 de enero de 2017, al igual que la notificación de la conclusión de los trabajos de auditoría; en el caso que nos ocupa, para la mencionada fecha del 27 de enero 2017, en caso de existir causal, ya habría prescrito el procedimiento de juicio político para esta fecha.

Ya que el término según la Constitución sería para este caso, diciembre de 2016.

Por lo que en todo caso ningún ciudadano, estaría en condiciones de contar con las pruebas documentales a las que alude la Ley de Responsabilidades, a efecto de presentar la denuncia, basada en la conclusión de los trabajos de auditoría.

Aunado al problema anterior, en muchas de las ocasiones, entre la conclusión de un periodo del ejercicio constitucional de una Legislatura y otra, no se tiene la posibilidad de conocer los procedimientos que se encuentran pendientes por el cúmulo de trabajo.

Es por lo anterior que mediante la presente iniciativa, se busca ampliar el periodo durante el cual se pueda iniciar un procedimiento de Juicio Político en contra de un funcionario que haya cometido algún acto de corrupción durante su cargo público.

Pues por los antecedente se encuentra que un año es insuficiente y se propone que se amplíe a dos años, con la hipótesis de que con este tiempo se tendrá la oportunidad de que se puedan cumplir todos los requisitos para poder llevar a cabo un juicio político, sin que se queden atados o limitados por el hecho de que ya acabó el término para tal efecto.

De ahí, que la presente Iniciativa plantea el reformar el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , con la finalidad de que el procedimiento de juicio político se inicie durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo, condición ya prevista en la legislación vigente.

Modificando la parte relativa a la condición referida al periodo posterior al ejercicio de sus funciones, para que sea por dos años y no de un año como actualmente se prevé en el texto vigente.

Aunado a que las sanciones que corresponde aplicar igualmente se preceptúen en un periodo no mayor de dos años a partir de iniciado el procedimiento y no de un año como se encuentra vigente en nuestra constitución.

Lo anterior debe ser así, ya que con dicha ampliación del mencionado periodo, se tendrá una mayor eficacia, en el fincamiento de responsabilidades, así como oportunidad para iniciar dicho procedimiento en contra de los servidores públicos que actúen en el ejercicio de sus funciones en hechos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Bajo dicha circunstancia, se plantea también reformar el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que guarda correlación con el Artículo 114 del máximo ordenamiento Nacional, objeto de la presente iniciativa, para que se tenga un plazo de hasta dos años para iniciar el Juicio Político después de haber concluido el empleo, cargo o comisión del Servidor Público y no de un año como actualmente lo prevé el texto vigente de la mencionada Ley Federal.

De lograrse la pretendida reforma, se contará con plazo más amplio para recopilar los elementos y la información necesaria para el momento en que se presente en su caso la

denuncia respectiva, así como se tendrá una mayor seguridad de fincar la responsabilidad a los servidores públicos.

Ahora bien, a efecto de hacer más explícita la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a continuación se muestra un cuadro comparativo entre el texto vigente y las reformas con Proyecto de Decreto planteadas.

<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> <p>TEXTO VIGENTE</p>	<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> <p>INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO</p>
<p>Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p> <p>La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.</p> <p>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.</p>	<p>Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro <u>de dos años</u> después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p> <p>...</p> <p>...</p>

<p style="text-align: center;">LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</p> <p style="text-align: center;">TEXTO VIGENTE</p>	<p style="text-align: center;">LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</p> <p style="text-align: center;">INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO</p>
<p>ARTÍCULO 9o.- Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. En el caso de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia, si así lo solicitan. Dicha denuncia podrá presentarse por escrito en la lengua indígena.</p> <p>La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de</p>	<p>ARTÍCULO 9o.- ...</p> <p>...</p>

una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto. El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.	... El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de dos años después de la conclusión de sus funciones. Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de dos años , a partir de iniciado el procedimiento.
---	--

Si bien, resulta cierto, que la complejidad de la modernidad exige de la legislación hoy en día mayor especificidad, y mejores respuestas a los retos que como sociedad debemos enfrentar, pues entonces nosotros como representantes debemos trabajar por darle a la ciudadanía mayores argumentos en contra de la corrupción, por mencionar solo un ejemplo.

En tal virtud, también lo es, que la Ley debe atender a las demandas sociales, pero no solamente eso, sino que se debe atender a los reclamos jurídicos necesarios para lograr un eficiente práctica y desempeño en el desarrollo de las funciones que como tal competen a todos y cada uno de los servidores públicos que comprenden e integran la administración pública en el país.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en los Artículos 71 Fracción II, 73 fracción XXIV y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Así como los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; el suscrito diputado presenta la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Único.- Se Reforman los Artículos 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos , para quedar como sigue:

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de dos años después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

...

...

...

Artículo Transitorio

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

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 9. ...

...

...

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de dos años después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de dos años , a partir de iniciado el procedimiento.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 El sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal, disponible en;

<https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>

2 Doctora Cecilia Licon Vite, Juicio político, Cámara de Diputados.

3 Ídem.

4 ASF, Programa de Actividades 2016, disponible en; http://www.asf.gob.mx/uploads/85_Obligaciones_de_la_Ley_Federal_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_Informacion_Pub

lica_Gubernamental/
Programa_de_Actividades_2016.pdf, P. 3

Palacio legislativo de San Lázaro, a 18 de octubre de 2016.

Diputado José Alfredo Ferreiro Velazco (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Yarith Tannos Cruz, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada Yarith Tannos Cruz, de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, deposita a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A efecto de reunir los elementos exigidos por el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa se presenta en los siguientes términos

I. Exposición de Motivos

Los jóvenes constituyen un sector fundamental de la población mexicana. De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), se estima que actualmente la media de mexicanos de entre 15 y 29 años es de más de 31 millones 700 mil personas, lo que representa aproximadamente 26 por ciento de la población. Se estima que en 2021 se contará con el máximo histórico de población de entre 15 y 29 años de poco más de 32 millones de personas.

En este contexto, tenemos que reconocer que, pese a que los jóvenes en México representan más de una cuarta parte de la población total, enfrentan serios retos para lograr su pleno desarrollo. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2014, 47.1 por ciento de los mexicanos de entre 12 y 29 años se encuentran en situación de pobreza y 29.2 por ciento se encuentra vulnerable por carencias sociales. De acuerdo con la Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 37.3 por ciento de los adolescentes de 15 a 19 años no asiste a la escuela y 9.9 por ciento tienen un nivel de escolaridad inferior a la secundaria mientras que entre los jóvenes de 20 a 24 años sólo 27.5 por ciento cuenta con estudios de nivel superior.

Asimismo, debemos señalar que, de acuerdo al Inegi, la tasa de desocupación en los jóvenes mexicanos durante el primer trimestre de 2016 fue de 7.2 por ciento, 3.2 por ciento más alta que la tasa estimada para la población de 15 años en adelante, siendo los más afectados los jóvenes que se encuentran entre 20 y 24 años de edad, con una tasa de desocupación de 8.4 por ciento. De los jóvenes que cuentan con un empleo, los datos arrojan que 61.1 por ciento de ellos se encuentra laborando en condiciones de informalidad, lo cual vulnera a este sector poblacional debido a que en promedio este tipo de trabajos son mal remunerados y muchas veces no cuentan con ninguna prestación o garantía, por ejemplo, si bien es cierto que 57.4 por ciento de la población ocupada se encuentra en

situación de informalidad, entre los jóvenes de 15 a 24 años dicha cifra aumenta a 68.2 por ciento. Es quizá debido a estas adversidades que un importante número de jóvenes mexicanos se ve obligado a dejar el país en búsqueda de oportunidades. Al momento de dejar el país, de cada 100 migrantes, 48 se encontraban entre los 15 y 29 años de edad¹.

Conscientes de esta situación, el Estado mexicano ha impulsado nuevos mecanismos legislativos y políticas públicas focalizadas al sector poblacional joven, reafirmando su compromiso de que los derechos se vean reflejados en la vida diaria.

Sin embargo, para lograr que los jóvenes realmente puedan incorporarse de manera exitosa a la sociedad y logren ser artífices y beneficiarios del desarrollo es indispensable redoblar esfuerzos.

Considerando las necesidades de los jóvenes, es fundamental que los tres órdenes de gobierno cuenten con un marco normativo uniforme, general y coherente que permita el desarrollo de políticas públicas coordinadas y encaminadas a la resolución de las problemáticas específicas.

Actualmente no existe coordinación entre las diferentes leyes estatales, lo que ocasiona desarticulación en la implementación de las políticas públicas para los jóvenes. De ahí la necesidad de legislar a fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de juventud.

Lo anterior no se trata sólo de lograr una mayor armonización legislativa, sino también de lograr mejores resultados a través de una verdadera política transversal de juventud, desde el municipio hasta la federación, que garantice a los jóvenes el acceso efectivo a sus derechos.

Por lo anterior, lo que se propone se esquematiza de la siguiente forma:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto Vigente	Reforma Propuesta
<p>Artículo 73... I. a XXIX-O. ... XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.</p> <p>XXIX-Q. a XXX...</p>	<p>Artículo 73... I. a XXIX-O. ... XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de jóvenes, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.</p> <p>XXIX-Q. a XXX...</p>

II. Fundamento legal de la iniciativa

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que, a los suscritos, en su calidad de diputados federales de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, les confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Denominación del proyecto de ley

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Ordenamientos a modificar

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 73 fracción XXIX-P.

V. Texto normativo propuesto

Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único . Se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-O. ...

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de jóvenes, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.

XXIX-Q. a XXX. ...

VI. Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley donde establezca la concurrencia de la federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de juventud, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Los Poderes Legislativos de los estados y de la Ciudad de México, deberán expedir las leyes y, en su caso, adecuar su legislación para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, dentro del plazo de seis meses contados a partir de que el Congreso de la Unión expida la ley donde establezca la concurrencia en materia de juventud entre la federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios.

Nota

1 http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enadid/enadid2014/doc/resultados_enadid14.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de octubre de 2016.

Diputada Yarith Tannos Cruz (rúbrica)

Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Braulio Mario Guerra Urbiola, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado Braulio Guerra Urbiola, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Que los lineamientos de la política exterior de México se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 89, fracción X.

Que en nuestra Carta Magna se establecieron los principios de derecho internacional que universalmente prevalecen y son reconocidos en el Concierto de las Naciones.

Que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1988, fue reformada la fracción X del artículo 89 de la Constitución, otorgando expresamente la dirección de la política exterior mexicana al presidente de la República. En este sentido, el significado de que la norma fundamental del Estado mexicano haya elevado jerárquicamente los principios que orientan las relaciones jurídicas y políticas en el mundo, es sustantivo para que a través del jefe del estado y del gobierno, se defina claramente la posición y actuar de México frente a las directrices que marcan el devenir de la agenda internacional. Lo anterior corresponde a una sana convivencia con las demás naciones y recoge el sentimiento general del pueblo mexicano.

Que en origen y de acuerdo a lo anterior y en un sentido eminentemente formal, las normas fundamentales que rigen permanentemente la conducta de las relaciones internacionales en México, se encuentran consignadas en la fracción X del artículo 89 constitucional:

“Artículo 89 .

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el

desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

Que la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) incluyó en su agenda de trabajo, el Proyecto de Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad, entre otras medidas que establecen a los derechos humanos como parte de los principios universales del derecho internacional.

Que en consecuencia mediante los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación que han reformado la multicitada fracción el 12 de febrero de 2007 y el 10 de junio de 2011, como parte de la armonización constitucional con las convenciones internacionales y con los lineamientos de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, respecto de los principios que de raíz se establecieron, se agregó a la visión política y jurídica de nuestro país el principio relativo al respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos; con ello México se adhirió a la perspectiva mundial entorno al respeto de la persona humana como parte fundamental de la exigencia internacional, para consolidar el estado democrático desde la óptica del individuo y su desarrollo en un marco de libertad, igualdad, respeto y seguridad jurídica.

Que en este entorno México ha adoptado principios que la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas ha vertido en sus resoluciones, y que a la par han hecho eco en la asamblea general de la institución internacional.

Que en el marco de la agenda internacional los asuntos relativos al medio ambiente y al impacto del cambio climático como fenómeno mundial, que alerta a las naciones sobre la viabilidad y la sustentabilidad del planeta, es un hecho imperativo para la propia viabilidad de la humanidad y el ecosistema.

Que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la comunidad internacional abordó el reto de articular un modelo de desarrollo global que, sin restar independencia a las decisiones nacionales, fuera capaz de trazar parámetros comunes para asegurar conjuntamente con el desarrollo económico, el bienestar social y ambiental de la humanidad. Durante ese foro, se planteó el desarrollo sustentable como la única estrategia a seguir para asegurar un desarrollo ambientalmente adecuado y de largo plazo.

Que México adoptó medidas para avanzar hacia una sociedad sustentable, mismas que se tradujeron en el desarrollo de instituciones ambientales y en la modernización de la gestión ambiental. También se iniciaron cambios en los esquemas de aprovechamiento de recursos naturales para que su desempeño fuera acorde con el medio ambiente. Sin embargo, los logros alcanzados resultaron modestos comparados con los retos que ha enfrentado la sociedad mexicana en las últimas décadas. Las tasas de degradación ambiental continúan, e incluso, aumentan después de la Conferencia de Río, por lo que se demanda, con sentido de urgencia y alta prioridad política, una nueva estrategia, una nueva visión y sobre todo, un nuevo compromiso político dirigido a promover el desarrollo sustentable en México.

La sostenibilidad no es ni un sueño ni una situación inmutable, sino un proceso creativo en la búsqueda del equilibrio que se extiende a todos los ámbitos de la toma de decisiones en este nivel. Un proceso de gestión basado en la sostenibilidad permite tomar decisiones que no representen únicamente los intereses de las personas afectadas, sino también los de las generaciones futuras.

No podemos permitir trasladar nuestros problemas al medio ambiente ni tampoco a las generaciones futuras.

Que la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en su principio número 11, ha establecido que los estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales, deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

Por su parte la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano en su principio número 11, plantea que las políticas ambientales de todos los estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo, y no deberían coartar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, además que los estados y las organizaciones internacionales, deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

Que de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992) en su artículo 2, declara que “el objetivo último de la convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

Que asimismo en su artículo 3 establece que las Partes , en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente:

“1. Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.”

Que entre el 20 y el 22 de junio de 2012, los jefes de estado y de gobierno y los representantes de alto nivel, se reunieron en Río de Janeiro (Brasil), con la plena participación de la

sociedad civil, renovaron su compromiso a favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras.

Que también en esta convención se reconoció la gravedad de la pérdida mundial de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas, reafirmando el valor intrínseco de la diversidad biológica y el papel primordial que desempeña en el mantenimiento de ecosistemas que prestan servicios esenciales, por lo que es importante consolidar la resiliencia de los ecosistemas e incorporar la consideración de los efectos y beneficios socioeconómicos de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus componentes, así como los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales en los programas y políticas pertinentes a todos los niveles.

Que los principios internacionales multicitados centran su directriz en referencias realizadas al Estado como el eje de la composición multinacional, y no obstante, los fenómenos de afectación al medio ambiente por la acción humana, y en particular el relativo al cambio climático, requieren una visión holística e integral para hacer frente al deterioro que nuestro planeta experimenta superando el concepto interestatal o internacional, y reorientándolo al concepto de un nuevo derecho de la globalidad que promueva acciones en aras de la sustentabilidad del planeta tierra.

Que la incorporación y reconocimiento en nuestra Constitución política del principio que enmarca al medio ambiente y al planeta tierra como el asunto más relevante de la agenda mundial en jerarquía, dado que apunta nada más y nada menos a la coexistencia geosistémica, y a la viabilidad en el tiempo de todo cuanto existe en nuestro globo, se torna sumamente relevante para que así, como nuestra Carta Magna fuera pionera universal en los derechos sociales establecidos en 1917, en el siglo XXI sea sustantivo que nuestra norma fundamental reconozca como postura y axioma frente al mundo, la lucha por las condiciones que le otorguen futuro a la humanidad y al ecosistema.

Que el documento de proyecto final de la Cumbre de las Naciones Unidas (que tendrá lugar del 25 al 27 de septiembre de 2015), definitivamente el El Planeta es tema de agenda legislativa para los países:

“Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que anunciamos, hoy demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda Universal. Con ellos se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lograr lo que con ellos no se consiguió. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

Los Objetivos y las metas estimularán durante los próximos 15 años la acción en las siguientes esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta:

Las Personas

Estamos decididos a poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar porque todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.

El Planeta

“Estamos decididos a proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

La Prosperidad

“Estamos decididos a velar porque todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y porque el progreso económico, social y tecnológico, se produzca en armonía con la naturaleza.

1. ... 21. ...

22. Cada país enfrenta desafíos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, pero merecen especial atención los países más vulnerables y, en particular, los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños estados insulares en desarrollo, al igual que los países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. Muchos países de ingresos medianos también están atravesando graves dificultades.

23. “Es necesario empoderar a las personas vulnerables. Esta agenda refleja las necesidades de todos los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad (más de 80 por ciento de las cuales viven en la pobreza), las personas que viven con VIH/Sida, las personas de edad avanzada, los pueblos indígenas, los refugiados y los desplazados internos y los migrantes, entre otros. Estamos resueltos a emprender más acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar obstáculos y restricciones, fortalecer el apoyo a las personas que viven en zonas afectadas por emergencias humanitarias complejas y en zonas afectadas por el terrorismo y atender sus necesidades especiales.

24. Nos comprometimos a poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que incluirá erradicar la pobreza extrema para 2030. Todas las personas deben disfrutar de un nivel de vida básico.

24 al 169.”

Que las tres prioridades claramente establecidas en la Cumbre de las Naciones Unidas en materia de desarrollo sostenible, son economía, sociedad y medio ambiente, por lo que subrayo los puntos del documento que consideré enriquecen la iniciativa que son: Las Personas, El Planeta y La Prosperidad.

Como puede advertirse el combate a la degradación ambiental y el cambio climático son valores aceptados por la comunidad internacional, lo que se traduce en un *ius cogens*, es por ello que se propone adoptar como noveno principio dentro de la política internacional de México la promoción del planeta tierra y el medio ambiente global como un bien jurídico a tutelar por el derecho internacional.

El titular de Ejecutivo federal, en la Cumbre Mundial sobre el Clima (2015) afirmó que para México el cambio climático es un compromiso de estado, además subrayó que enfrentar el cambio climático exige el compromiso y suma de voluntades de todas las naciones y todos los actores, remarcó que “el planeta” es nuestro único hogar.

Por lo anterior, la proposición de nuestra Constitución para tutelar el medio ambiente global, se vuelve paradigmático y un ejemplo internacional de vanguardia que erigiría a México como estado visionario y altamente responsable frente al presente y las futuras generaciones.

Por lo expuesto, presento ante esta soberanía, la siguiente iniciativa de

Decreto

Único. Se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89

Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I. a IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos; la proscripción de acciones que degraden el medio ambiente global, así como la prevención y combate al cambio climático; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XI. a XX. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de octubre de 2016.

Diputado Braulio Mario Guerra Urbiola (rúbrica)

Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que esto suscribe, diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer un límite al porcentaje de sus recursos anuales que pueden destinar los municipios mexicanos al rubro de servicios personales, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

El municipio es la célula y la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de nuestro país, y es patente para todos aquellos estudiosos del Municipio Mexicano, la evolución que éste ha tenido en los últimos 15 o 20 años aproximadamente, en los cuales desde muchos frentes se ha pugnado por su fortalecimiento en la legislación mexicana.

Concretamente, fue a partir la reforma constitucional del año 1999 al artículo 115 cuando se dio el mayor aumento en la autonomía municipal tanto en la propia Carta Magna, como en las diversas constituciones y leyes estatales en las cuales ha sido progresivo y recurrente el reconocimiento de dicha autonomía.

Todo ello ha traído como consecuencia que los gobiernos municipales modernos cuenten con una mayor autonomía y poder de gestión ante los ciudadanos que gobiernan, impensable para los ayuntamientos de hace apenas un par de décadas.

No obstante lo anterior, también de esa mayor autonomía han derivado algunos abusos por parte de las administraciones públicas municipales a lo largo y ancho del territorio nacional. Uno de los reclamos más recurrentes sin duda ha sido el relativo al aumento desmedido de las nóminas y de los salarios de los trabajadores públicos de los ayuntamientos, sin que actualmente exista ninguna restricción respecto al monto o porcentaje de los presupuestos de egresos que se pueda destinar a los rubros relacionados con “servicios personales” y “honorarios”.

En virtud de lo anterior, quien esto suscribe considera que así como cualquier péndulo corre el riesgo de acercarse al extremo opuesto del cual partió cuando no existe ninguna resistencia en su trayectoria, en materia de autonomía municipal, y muy concretamente en el tema relativo al manejo de sus presupuestos de egresos, es necesario establecer límites constitucionales aplicables a la totalidad de municipios del país para que no puedan exceder

del 60% del total los recursos destinados al pago de nómina y servicios personales bajo cualquier modalidad que éstos se contraten.

Con esta reforma pretendo que todos los municipios del país se rijan por criterios de austeridad republicana, por una parte, y que se destine la mayor cantidad de recursos posibles a los servicios públicos municipales que éstos tienen la obligación de prestar a todos sus gobernados.

Efectivamente estoy consciente que esta propuesta colisiona con la autonomía municipal plena, sin embargo, considero que la limitación que propongo se encuentra perfectamente ajustada al interés público más elevado, consistente en que los recursos públicos no sean objeto de dispendio ni tampoco tergiversados para cubrir compromisos de campaña o de partido que nada tengan que ver con la prestación de servicios públicos.

Es menester señalar que no considero que exista otro mejor camino para conseguir el objetivo final de esta propuesta que una reforma a la Constitución Federal, porque si bien es cierto que la misma limitante pudiera ser viable desde las constituciones estatales, no menos cierto es que dichas limitantes aplicarían de manera exclusiva para los gobiernos municipales de las entidades en las cuales se establezca, y por lo tanto considero que una verdadera reforma de hondo calado debe establecerse precisamente en la Carta Magna.

Considero que las y los ciudadanos mexicanos se verán beneficiados en su totalidad de aprobarse la reforma que propongo, pues obligará a los gobiernos municipales a realizar una mayor y mejor administración de los recursos públicos de los cuales disponen, evitando con ello caer en la recurrente tentación de “inflar la nómina” para poder invitar a formar parte de la administración pública municipal a muchos a ciudadanos que no son necesarios o que carecen de la experiencia para formar parte de la plantilla laboral.

Aunque estoy consciente de que existen muchos municipios en México -sin que en este momento tenga el dato exacto de la cantidad- cuyos presupuestos actuales exceden del 60% que propongo en esta iniciativa como tope para destinarlo a servicios personales, honorarios y nómina en general, considero que ese problema se subsana con el transitorio que propongo para que en un máximo de tres años realicen los programas y ajustes necesarios para -sin violentar los derechos laborales de sus empleados- puedan llegar a cumplir con el tope establecido en la reforma.

Considero además que esta reforma no impactará a la mayoría de los municipios del país, pues de una revisión aleatoria realizada en las páginas oficiales de 20 ayuntamientos de diversas entidades del país, detecté que muchos de ellos no exceden el porcentaje que propongo, según se puede ver en la siguiente tabla:

MUNICIPIO	AÑO	TOTAL	SERVICIOS PERSONALES	PCTJE. %
QUERÉTARO, QRO.	2015	\$ 2.598.360.888,00	\$ 1.520.809.707,00	58,53
EL MARQUÉS, QRO.	2015	\$ 793.949.460,00	\$ 394.470.912,00	49,68
SAN PEDRO TLAQUEPAQUE, JAL.	2015	\$ 1.457.715.319,00	\$ 928.198.305,00	63,67
MONTERREY, NL	2015	\$ 3.778.521.771,36	\$ 1.698.286.248,45	44,95
TEPIC, NY	2015	\$ 1.058.939.036,84	\$ 687.342.333,28	64,91
CHILPANCIINGO, GRO.	2015	\$ 602.902.732,14	\$ 315.280.917,47	52,29
ACAPULCO, GRO.	2015	\$ 4.032.649.988,33	\$ 1.399.110.292,54	34,69
TONALÁ, JAL.	2016	\$ 1.004.084.135,00	\$ 502.245.883,00	50,02
AGUASCALIENTES, AGS.	2015	\$ 2.988.362.000,00	\$ 1.281.628.442,00	42,89
TIJUANA	2014	\$ 4.919.600.185,98	\$ 2.817.139.923,28	57,26
PUEBLA, PUE	2015	\$ 4.186.961.234,63	\$ 1.371.737.634,54	32,76
CENTRO, TAB	2015	\$ 2.338.061.369,00	\$ 1.333.163.897,80	57,02
BENITO JUÁREZ, QROO	2014	\$ 2.506.326.355,00	\$ 1.182.477.397,00	47,18
GUADALAJARA, JAL.	2015	\$ 5.228.510.292,72	\$ 2.826.076.043,43	54,05
SALTILLO, COAH	2014	\$ 1.908.836.000,00	\$ 643.876.999,59	33,73
CD. JUÁREZ, CHIH	2015	\$ 3.481.629.811,00	\$ 1.362.470.852,55	39,13
DOLORES HIDALGO, GTO	2015	\$ 349.000.000,00	\$ 128.932.466,04	36,94
LEÓN, GTO.	2015	\$ 3.964.673.043,00	\$ 1.569.389.950,00	39,58
TUXTLA GUTIÉRREZ, CHP	2013	\$ 1.020.785.958,00	\$ 312.518.623,29	30,62
MÉRIDA, YUC	2015	\$ 1.655.526.149,00	\$ 666.943.358,00	40,29

En virtud de lo anteriormente expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción IV, párrafo cuarto, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma la fracción IV, párrafo cuarto, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. ...

...

...

...

...

II. ...

...

...

...

III. ...

...

...

...

IV. ...

...

...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. Bajo ninguna circunstancia el presupuesto de egresos de un municipio podrá exceder en el sesenta por ciento de sus gastos, los correspondientes a servicios personales, honorarios, dietas, primas o cualquier otro concepto similar destinado al pago de sueldos o erogaciones relacionadas con servicios personales.

Transitorios

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

Segundo. Los gobiernos municipales tendrán un plazo máximo de tres años para realizar las adecuaciones necesarias en su plantilla laboral para dar cumplimiento a la reforma contenida en el presente decreto, buscando los mecanismos, indemnizaciones y programas que sean necesarios para no exceder el tope aprobado, sin violentar los derechos de sus trabajadores.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de octubre de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

Que reforma los artículos 55, 82 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 12 y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a cargo del diputado Hugo Éric Flores Cervantes, del Grupo Parlamentario del PES

El suscrito, diputado Hugo Éric Flores Cervantes perteneciente a la LXIII Legislatura de esta honorable Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 72, inciso H) y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 55, 82 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los derechos políticos son aquellos derechos fundamentales que reconocen y garantizan a la ciudadanía su participación en la toma de decisiones públicas. Comúnmente, se clasifican en tres formas básicas de actuación: El derecho a votar, el derecho a ser votado y el derecho de asociación política. A través de éstos, la ciudadanía puede hacer efectivas sus demandas y, por medio de su ejercicio, es posible “exigir responsabilidades a los gobernantes”.¹

Asimismo, son derechos fundamentales, en tanto que se trata de la titularidad de derechos para participar y formar parte de la dirección y decisión de los asuntos públicos y de gobierno; reconocidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales suscritos.

Se trata, pues, de derechos que promueven la inclusión y la participación de la sociedad. Y son condición indispensable para lograr la igualdad; y nos atreveríamos a decir, más importantes que los mismos derechos sociales.

El filósofo Norberto Bobbio puntualiza las características que deben estar presentes en el ejercicio de los derechos políticos, cuyas condiciones de igualdad son imperativo democrático².

Así, señala que todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben poder ejercerlos.

El derecho a votar y el de asociación, han sido ampliamente reconocidos en los últimos tiempos tanto a nivel internacional como nacional. Sin embargo, el derecho a ser votado – por las implicaciones políticas y sociales que tiene– ha tenido mayores restricciones y requisitos, que en algunos casos, sobrepasan o invaden el propio derecho político de la persona, como se pretende demostrar en la presente iniciativa.

En términos generales, el derecho político de ser votado, se define como el derecho fundamental de los ciudadanos de ser elegidos y de participar activamente en las elecciones para integrar o formar parte de los órganos del estado.

Este derecho ha sido ampliamente reconocido por el derecho internacional, y fue incluido en las primeras declaraciones de derechos desde el Bill of Rights 3 , del 13 de febrero de 1689, hasta la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789 en diversas partes de su articulado⁵ por mencionar algunos.

La gran importancia de este derecho ha sido puesta de relieve en distintos textos doctrinales.

Jean Jacques Rousseau por ejemplo sostuvo en 1762 en su obra El contrato social que el derecho de votar “Es un derecho que nadie puede quitar a los ciudadanos”. Por su parte, James Madison afirmó en “El Federalista” “...que es un elemento esencial del gobierno republicano”.

Organismos jurisdiccionales internacionales y de otras latitudes, han asentado jurisprudencia al respecto. En el caso Yick Wo vs. Hopkins del 10 de mayo de 1886, el Tribunal Supremo de Estados Unidos consideró que “El derecho de voto es el derecho político fundamental porque garantiza todos los demás derechos”. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en el asunto: Yatama vs. Nicaragua del 23 de junio de 2005, señaló que:

“Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política.”

En un sistema democrático el voto es, pues, un derecho, un poder reconocido por el ordenamiento a los individuos para que intervengan en la adopción de las decisiones políticas y en la formación de las normas a través de las que se expresa la voluntad popular. Desde una perspectiva jurídica, más que la participación efectiva lo que importa es la garantía de la misma, que se construye a partir de normas que aseguren el derecho a decidir, así como la libertad y la igualdad de la decisión. El componente de derecho significa que ese poder de decisión que se confiere al individuo es un fin en sí mismo, garantizando la posibilidad de participar y, sobre todo, que la decisión tenga consecuencias jurídicas.

I. Derecho al voto en México

En México, el artículo 35 constitucional enuncia diversos derechos políticos de los ciudadanos, entre los que se encuentran: El votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; y la de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

Al hablar de ciudadanos, se debe considerar también el punto relacionado a cuáles son sus derechos y obligaciones, y por tal razón es importante considerar el contenido de los artículos 34 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. a II. ...

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

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

II. Restricciones de voto para ministros de culto

En una democracia como la nuestra, los derechos políticos tienen un papel central en las discusiones de la agenda pública. Se sigue avanzando hacia la construcción de una democracia más consolidada, sin embargo, aún son muchos los temas que tienen que ser resueltos para arribar a un sistema pleno e incluyente. Los derechos políticos contienen elementos de desigualdad y discriminación, incluso desde el plano normativo, puesto que mientras en algunos rubros la institucionalidad democrática, la Constitución y las leyes han avanzado considerablemente en el combate a la no discriminación, otras instituciones y normas aún continúan en ese proceso.

En este contexto se encuentra inscrito el derecho a ser votado. En México, el ejercicio de este, está sujeto a prácticas discriminatorias por parte del estado y la sociedad, no obstante que ha habido una ampliación en su reconocimiento, aún quedan rezagos en su ejercicio.

Una de las principales normas discriminatorias que subsisten en la legislación mexicana, es la que restringe el derecho a ser votado para los ministros de culto, lo que es entendible desde el punto de vista histórico, no así desde el punto de vista de los derechos humanos y de los derechos políticos.

Como se observó en el contenido de los artículos 34, 35 y 36 los ministros de culto religioso por ser tales, no pierden su calidad de ciudadanos, ya que la Constitución no refiere que por ser ministros de culto religioso se pierda la ciudadanía.

Es decir, los ministros siguen siendo ciudadanos, pero con características peculiares, pues tienen obligaciones, pero no gozan de todos los derechos que cualquier ciudadano posee; ya que a los ministros de culto religioso la propia Constitución los limita en sus derechos, de ahí que si bien pueden votar no pueden ser votados, mientras sean ministros de culto sin justificación alguna.

En México, desde la época de la Conquista, pasando por las Constituciones de 1824, 1833, 1857 y hasta la Constitución actual de 1917, la iglesia y la religión católica principalmente han jugado un papel decisivo en el nacimiento, desarrollo y consolidación de la sociedad, gobierno y orden jurídico mexicano.

Si se hace un análisis del contenido de los artículos originales de la Constitución de 1917 en materia religiosa, queda de manifiesto la voluntad del Constituyente, de refrendar el principio de separación Iglesia-Estado, de mantener a la iglesia como institución, al margen de los asuntos públicos y de garantizar con sus matices, la libertad religiosa.

Esta situación de distanciamiento en el plano legal, entre el Estado mexicano y las iglesias, principalmente la católica, se mantuvo con algunas modalidades hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el cual se propuso modernizar las relaciones con las iglesias, para alcanzar una efectiva libertad de creencias.

Con un fuerte debate y posiciones encontradas, en el año de 1992 el presidente Carlos Salinas de Gortari logró que el Congreso aprobara su propuesta de reformas a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para modernizar la relación política y jurídica del estado con las instituciones religiosas.

Por lo que respecta al artículo 130 constitucional, que es el que establece la relación entre el Estado mexicano y las iglesias, la reforma tocó cuatro aspectos fundamentales: 1. La inclusión del principio de separación entre el estado y las iglesias; 2. La personalidad jurídica de las iglesias con la prohibición de participar en política; 3. La posibilidad de adquirir bienes necesarios para llevar a cabo sus actividades; y 4. La permisión del voto activo a los ministros de culto religioso y la restricción a su derecho de voto pasivo.

Los hechos y razones que dieron origen a la reforma mencionada, así como los argumentos que les sirvieron de justificación, en particular a la restricción del voto pasivo de los ministros de culto religioso, fueron en síntesis los siguientes⁶ :

a) La evolución y transformación de la sociedad, así como la modernización de las relaciones entre el estado, la sociedad y las iglesias, requería de una revisión y adecuación de las normas jurídicas.

b) Los principios básicos que guiaron la revisión del tema fueron: El respeto a la libertad de creencia, la soberanía del estado, la división entre asuntos civiles y eclesiásticos, la igualdad jurídica de todas las iglesias y agrupaciones religiosas, así como la educación laica.

c) El Constituyente de 1917 reafirmó el principio de separación de estado-iglesia, originado a partir de los acontecimientos de la historia de México, los cuales estuvieron marcados por intromisión de la iglesia en los asuntos públicos y en las libertades fundamentales de los ciudadanos.

d) Por lo que hace a la restricción del voto pasivo de los ministros de culto, se sostuvo básicamente lo siguiente: “La convicción de que el ministerio es incompatible con el desempeño de cargos de elección popular ha perdurado a lo largo de la historia constitucional; la función o cargo de ministro de culto puede afectar el carácter de la representación que encierra el voto pasivo, en virtud de una presunción en contra de la igualdad de oportunidades para candidatos; y la restricción obedece a la naturaleza del ministerio y las características de su desempeño. El ascendiente que puede tener, quienes se consagran a tales actividades sobre los electores y la disparidad de fuerzas que pudiera darse entre candidatos, exigen que se mantenga esa limitación”.

La importancia del tema obedece a que el derecho a ser votado es un derecho político fundamental, que permite a los ciudadanos participar y acceder a cargos públicos, y por tanto, las restricciones a su ejercicio deben ser medidas razonables, proporcionales y necesarias en un estado constitucional y democrático de derecho.

En tal virtud, la restricción al voto pasivo de los ministros de culto religioso pudo tener justificación histórica. Actualmente, el artículo 130 constitucional en su segundo párrafo incisos d) y e), limita la capacidad jurídica de los ministros de culto en el ámbito político, al establecer que no podrán desempeñar cargos públicos, y aunque tendrán derecho a votar, no lo tendrán a ser votados a menos que se separen de su ministerio con la anticipación y la forma que establezca la ley.

“Artículo 130. ...

...

a) a c)...

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.”

La disposición antes mencionada restringe para los ministros de culto, las prerrogativas que a todos los ciudadanos sin distinción, concede el artículo 35 constitucional en sus fracciones II y III. Es decir “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley; y asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país”.

El artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el artículo 14 de la ley reglamentaria, sujetan a los ministros de culto a un estatuto de excepción en su calidad de ciudadanos, puesto que se les priva del voto pasivo y de la posibilidad de desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen definitivamente de su ministerio.

Basado en el principio de igualdad, resulta discriminatorio que a los ministros de culto, por el sólo hecho de poseer tal carácter, se les vulnere –en automático– su condición de ciudadanos. Esto, con independencia de que el término “ministro de culto” es ambiguo y no tiene la misma significación en todas las iglesias y agrupaciones religiosas.

De esta manera, existe una indefinición de este supuesto, ya que tanto en la CPEUM como en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP) no se define claramente lo que es un ministro de culto, ni las condiciones para llegar a serlo: Esta situación al parecer tiene que ver con el propio funcionamiento de cada una de las asociaciones religiosas, ya que dentro de estas organizaciones existe una diversidad de sistemas y reglamentos; de tal forma que sólo ellas en su interior son las encargadas de tal nombramiento.

Por ello el legislador optó por definir en el artículo 12 de la LARCP, que los ministros de culto son aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan le confieran ese carácter.

Artículo 12. Para los efectos de esta ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.

Por otra parte para la ley, dejarán de tener el carácter de ministros de culto aquellas personas que la propia asociación religiosa, separe de sus funciones y lo comunique así a la Secretaría de Gobernación. También, el propio ministro puede darse de baja avisándolo a la misma secretaría para lo cual, deberá antes notificar su deseo de separación a la propia asociación religiosa que lo había inscrito como ministro.

“Artículo 14. Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses. Tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.”

Del análisis de los preceptos citados, se puede observar que una asociación religiosa tiene la obligación de notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión de designación de ministros según la fracción segunda del artículo 9. Lo cual puede darse incluso sin el consentimiento del sujeto; lo que puede dar lugar ocasionalmente a arbitrariedades. Es cierto que la propia persona puede por voluntad propia darse de baja, separándose de la asociación que lo inscribió como tal, pero eso no cambia la situación de que durante un tiempo, quede privada de determinados derechos ciudadanos que el artículo 14 de la ley prohíbe ejercer a los ministros de culto.

Ahora bien, para el caso de iglesias o asociaciones no inscritas que omitan el aviso correspondiente, la ley atribuye el carácter de ministros de culto a personas que pueden no serlo al interior de esa institución religiosa. En tal sentido, las instituciones religiosas, no son libres de designar a sus ministros, pues aunque pueden dar aviso a Gobernación sobre el nombramiento de éstos, de no hacerlo, se toma por default a personas que no tienen ese carácter.

Por lo que puede también presentarse la situación de personas que no son ministros de culto, pero que por la imputación que hace el artículo 12 en el último párrafo, resulte que tienen legalmente ese carácter aun contra su voluntad y contra el derecho interno de esa iglesia. Tal es el caso de representantes, directivos u organizadores que se dediquen a estas actividades como un trabajo profesional, que no quieren ser considerados como ministros de culto, pues no lo son de acuerdo a la normatividad interna de la AR o ni siquiera pertenecen como miembros de la misma y menos aún, comparten creencias.

Esta atribución del carácter de ministro por el trabajo que desempeñan, parece más bien una reminiscencia de antiguas desconfianzas por parte del estado ante confesiones religiosas que no querían que sus ministros fueran legalmente clasificados como tales.⁷ Por lo que en primera instancia habría que modificar el concepto legal de ministro de culto, considerando como tales sólo a las personas que dirigen la liturgia, ceremonias o el servicio religioso propio de cada confesión religiosa, ya que conceptualmente el ministerio religioso comprende únicamente el ejercicio propio del sacerdocio o análogos y no así las funciones de dirección, representación u organización, como lo establece la ley.

Aunado a lo anterior, en el caso de que efectivamente se trate de ministros de culto, asumidos así, no sólo por la Secretaría de Gobernación, sino también por la asociación religiosa a la que pertenecen y por ellos mismos, el artículo 14 de la LARCP establece la exigencia de una separación formal, material y definitiva de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección de que se trate, en caso que optara por este derecho.

Es decir, no supone la separación o licencia temporal –que sí ocurre para otro tipo de funcionarios o cargos– sino su renuncia definitiva; lo que en esencia constituye una restricción al derecho fundamental a ser votado, previsto en la fracción II del artículo 35 de la propia Constitución de 1917.

E incluso del propio artículo 5o. constitucional, pues más que ser una profesión, industria, comercio o trabajo como reza el precepto, es una vocación.

En consecuencia, esta limitante que impone el artículo 14 de la citada ley, deviene irremediablemente en la transgresión o violación de derechos fundamentales, ya que si un ministro de culto tiene la intención de participar en alguna elección para cargos de elección popular, se tendrá que separar definitivamente de su ministerio con una anticipación de cinco años (Como si fuera posible hacer una planificación con tanto tiempo de antelación), con lo que se vulneraría su derecho también de libertad religiosa, al no poder seguir participando de manera activa en los rituales de la religión a la que pertenezca.

Por otro lado, si un ministro se decanta por permanecer fiel a sus votos o a su religión, queda inhabilitado de por vida al acceso del derecho fundamental de ser votado y de asociación con fines políticos; sin dejar de ser ciudadano mexicano con plena capacidad de derecho y goce que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a sus ciudadanos. Es decir, para acceder a un derecho tiene que renunciar a otro.

Y es que tampoco los ministros de culto podrán asociarse con fines políticos. Es decir, su libertad de asociación o pertenencia a algún instituto político, es nula de “iure” lo que representa una especie de muerte “civitas” del derecho romano; hablando de cuestiones anquilosadas. La separación de los ministros de culto deberá comunicarse por la asociación religiosa o por los ministros separados, a la Secretaría de Gobernación dentro de los treinta días siguientes al de su fecha. En caso de renuncia el ministro podrá acreditarla, demostrando que el documento en que conste fue recibido por un representante legal de la asociación religiosa respectiva.

Como se ha visto, los argumentos esgrimidos para legitimar la restricción de que los ministros de culto sean sujetos del voto pasivo, tienen que ver principalmente con la noción de separación iglesia-estado.

Sin embargo, tal concepción abarca la esfera legal, social y política más no contempla la individual y tiene que ver con el respeto al derecho a la libertad de creencias y de culto de todas las personas, es decir no existe la preminencia o supremacía de una religión o credo con respecto a las demás.

En este sentido, el mismo presidente Benito Juárez decía que “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y el efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público. En todo lo demás, la independencia entre el estado por una parte, y las creencias y prácticas religiosas por otra, es y será perfecta e inviolable”.

III. Ministros de culto y estado laico

Esta forma de concebir las relaciones iglesia-estado, se ha definido jurídicamente como estado laico, que no tiene otro fundamento que la igualdad de las convicciones de sus miembros, es decir, impide que una confesión particular se vuelva una norma general y se constituya como base de un poder sobre la totalidad. Así, el laicismo, al contrario del clericalismo, da sentido simultáneamente a la democracia y a la autonomía de juicio: soberanía popular y soberanía individual son recíprocas desde el momento en que nada se interpone entre la voluntad general y el ciudadano dueño de sus pensamientos.

En consecuencia, la laicidad se inscribe dentro de la concepción liberal del estado democrático de derecho, que tiene como base y límite el respeto de los derechos fundamentales. En este sentido, la imposición, presión o manipulación estatal o de particulares, en el ámbito de la libertad religiosa, así como la fusión del estado y de la iglesia para el ejercicio del poder, vulneraría principios básicos de la democracia e igualmente atentaría contra los derechos fundamentales de libertad, de igualdad, de pluralidad y de tolerancia. Por tal razón, la laicidad es consustancial a la democracia, en tanto que representa un elemento indispensable para el respeto de los derechos fundamentales que se reconocen y garantizan en ésta.

Para Roberto Blancarte⁸, el estado laico es “ese moderno instrumento jurídico-político al servicio de las libertades en una sociedad que se reconoce como plural y diversa. Un estado que, por lo mismo, ya no responde o está al servicio de una doctrina religiosa o filosófica en particular, sino al interés público, es decir al interés de todos, manifestado en la voluntad popular y el respeto a los derechos humanos”.

No se debe confundir el estado laico como antirreligioso o anticlerical, por el contrario, sienta las bases y garantiza el ejercicio de la libertad religiosa de cada persona o grupo, de manera que todos puedan convivir en paz y armonía con sus propias religiones o sin estas. El estado laico no rechaza lo religioso, tiene el deber de protegerlo, lo que rechaza es la imposición de dogmas religiosos, la intolerancia y la posición hegemónica de una determinada manera de pensar o creer que pretenda dominar sobre la libertad y pensamiento crítico de los seres humanos.

No obstante, se reconoce que el laicismo en México transitó por caminos sinuosos y difíciles, durante la Conquista la iglesia católica ejerció el poder político de manera innegable, en las leyes que siguieron a esta etapa no se hizo un claro distanciamiento entre ambos poderes y se reafirmó a la religión católica como oficial. En el siglo XIX, como resultado de las luchas entre liberales y conservadores, la laicidad surgió a la luz para la definición y construcción del Estado mexicano, lo que se afianzó de manera más clara a

partir de la Constitución de 1857, pero sobre todo de las leyes de reforma que limitaron definitivamente la participación del clero en asuntos públicos.

La Constitución de 1917 no deja espacio para dudas, la religión y sus autoridades quedan totalmente excluidas de los asuntos propios y exclusivos del estado, lo que se confirma, con las normas constitucionales en las que se garantiza la libertad religiosa.

Derecho Internacional

Tanto en el derecho nacional como en el internacional, la libertad religiosa es concebida como un derecho fundamental, cuyo reconocimiento y ejercicio auténtico son piedra angular de la cultura jurídica actual, y tiene como fundamento primario e indispensable, la dignidad humana.

El derecho internacional de los derechos humanos considera como discriminación cualquier menoscabo en la esfera de los derechos humanos por razones religiosas. El artículo 2.2 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 18 de enero de 1982, establece que: “se entiende por intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Y el artículo 4 establece que: “Todos los estados adoptarán medidas eficaces para prevenir y eliminar toda discriminación por motivos de religión o convicciones en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida civil, económica, política, social y cultural”.

De la misma manera, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948, vigente hasta el día de hoy, consagra a los derechos políticos como derechos humanos (artículo 20) y los cuales no podrán menoscabarse por razón de raza, color, sexo, idioma o religión (artículo 2.1), y previene que ningún estado tendrá derecho a realizar actos tendientes a la supresión de estos derechos (artículo 30).

En congruencia con la Declaración de la ONU, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, que fue suscrita, ratificada y promulgada por México el 7 de mayo de 1981, exige que se reconozca a todos los ciudadanos el goce de los derechos humanos de votar y ser elegidos en elecciones, participar en la dirección de asuntos públicos, y de tener acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas de su país (artículo 23.1, incisos a, b y c), y establece que la ley deberá reglamentar el ejercicio de esos derechos, “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal ” (artículo 23.2). Por lo que cualquier otra cuestión, sería contraria a derecho.

En este mismo documento en su artículo 29, se determina que ninguna disposición de la convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los estados parte

“suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella”.

Como se observa, es claro que la convención considera como violatoria de los derechos humanos de carácter político, la exclusión o limitación de ellos por razones de carácter religioso sean convicciones, actividades o estado de vida. Así lo entendió claramente el gobierno mexicano al hacer reserva de dicho punto, en los siguientes términos: “El gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, ya que dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos” (Diario Oficial, del 7 de mayo de 1981).

De la misma manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, promulgado por México el 20 de mayo de 1981, determina que no deberá restringirse por razones religiosas o de otra índole los derechos políticos a los ciudadanos y el acceso a las funciones públicas (artículos 2 y 25), el cual, en casi idénticos términos al Pacto de San José, fue reservado por México.

Si en el caso de los dos documentos internacionales antes citados, fue entendible que México formulara las reservas mencionadas, en tanto que el artículo 130 constitucional antes de la reforma de 1992, desconocía los derechos humanos de carácter político a los ministros de culto, es completamente injustificado que al realizarse dichas reformas, no se hayan puesto íntegramente en consonancia el texto constitucional con la convención y el pacto aludidos, que expresan exigencias ineludibles de la dignidad humana.

Por el contrario, al desconocer a un sector de respetables ciudadanos mexicanos una parte substancial de sus derechos políticos, se puso en contraste con dichos documentos y asumió una posición discriminatoria en esa materia frente a sus propios ciudadanos. (Por lo que se puede afirmar que dichas reservas se encuentran totalmente desfasadas de la realidad jurídica y social actual).

Es importante señalar, que en las modernas legislaciones sobre libertad religiosa se consagran la plenitud de derechos políticos de todos los ciudadanos que reúnan las condiciones de nacionalidad, edad y capacidad, sin limitarlos o restringirlos a los ministros de culto. Basta citar a dos de las más avanzadas y que provienen de estados que tuvieron la más distinta orientación ideológica: España, que pasó de un régimen confesional, pero con tolerancia religiosa a uno de plena libertad en este aspecto, y Rusia que pasó de un estado oficialmente ateo a un sistema de libertad religiosa plena.⁹

La Constitución española de 1978 establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en elecciones y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo o religión (artículos 23 y 14), y en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, de 5 de julio de 1980, se dispone que: “No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad o el desempeño de cargo o funciones públicas” (artículo 1.2). Por su parte, la Ley sobre Libertad Religiosa, de la actual República Rusa, de 1990, establece que “los ministros de las organizaciones religiosas tienen el derecho de participar en la vida política con el mismo título que todos los demás ciudadanos”.

Conclusiones

A pesar de estos notables ejemplos de respeto a los derechos políticos de los ministros de culto, en México limitar sus derechos humanos, se ha justificado con el argumento de que en realidad se trata sólo de incompatibilidades entre el ejercicio del ministerio religioso y el de la actividad política. Y se destaca que en la Constitución se establecen incompatibilidades en el desempeño de ciertos cargos como el de diputado o senador; con el servicio activo en el ejército o el puesto de secretario de estado, ministro de la Suprema Corte de Justicia o gobernador de un estado.

No obstante, si se hace un análisis a fondo se verá que no existe analogía entre las dos situaciones, a los funcionarios públicos, no se les priva de sus derechos políticos, antes bien, en cuanto a su carácter de ciudadanos gozan de ellos en forma plena. Más aun, el hecho mismo de ser funcionarios públicos y desempeñar sus cargos en el ámbito administrativo, legislativo o judicial, por sí mismo denota, no sólo el goce de estos derechos sino de su ejercicio.

En contraposición a los ministros de culto, que por su propia condición de ministros se les priva del goce y ejercicio del voto pasivo, ocupar cargos públicos y el de libre asociación política. Basta que sean ministros, o que la Secretaría de Gobernación los catalogue como tales, para que automáticamente sean considerados “medios ciudadanos” o “ciudadanos de segunda”.

Por otro lado, al exigir la Constitución que los miembros del Ejército, los jefes de la policía, los secretarios o subsecretarios, o los ministros de la Suprema Corte, que aspiren a ocupar cargos de elección popular se separen de sus puestos noventa días antes, en el caso de diputados y senadores, y seis meses para el caso de presidente, antes de la elección; persigue por una parte, la imparcialidad en la elección, es decir, evitar que la fuerza material de las armas, en el caso de los militares y policías con mando, o la fuerza política y los recursos de poder, en el caso de secretarios y subsecretarios, o la pérdida de la independencia en la administración de justicia, en el caso de los ministros de la Corte. En todo caso, se trata de un sector pequeño de funcionarios públicos que por su posición especial, pudieran influir ilegalmente en la elección.

Cargo	Tiempo de separación necesario para ocupar un cargo público de elección popular
1. Miembro activo del ejército o mando de la policía o gendarmería rural.	90 días
2. Titular de algún organismo autónomo	90 días
3. Secretario o subsecretario	90 días
4. Titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la Administración Pública Federal	90 días
<p>5. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado, Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto.</p> <p>Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;</p> <p>Fracción reformada DOF 29-04-1933, 31-12-1994, 19-06-2007</p>	3 años
6. Ministro de algún culto religioso	5 años

Sin embargo, existe una incongruencia en la legislación al establecer tiempos abismalmente diferentes de separación para la aspiración de cargos como los mencionados, resulta obvio que se trata de una injustificada situación discriminatoria, que no obedece a otro motivo que el del prejuicio y la sospecha.

Por otro lado, la incompatibilidad sólo se da entre distintas funciones públicas del estado, que son excluyentes entre sí por razones de división de poderes, pero de ninguna forma la Constitución plantea incompatibilidades entre funciones privadas, o sociales, o públicas con los cargos de elección popular. Así por ejemplo, un abogado, un médico, un empresario, un líder obrero o sindical, un magnate de los medios de comunicación, un presidente de una

institución de beneficencia, un secretario de una confederación campesina, un conductor de televisión con gran influencia sobre miles o millones de personas, etcétera, puede ser diputado o senador, sin tener que abandonar su actividad profesional.

Evidentemente, esto no indica que no exista incompatibilidad entre las dos funciones, “la no estatal y la estatal, por razones de tiempo o de intereses y que el empresario, por ejemplo, no utilice sus recursos económicos en forma ilícita para inclinar a su favor la votación, o el magnate de los medios de comunicación para poner esos medios privados, (pero que son de interés social), al servicio de su campaña, o el líder agrario, mediante la manipulación de los campesinos”.¹⁰

Es imposible negar que todos estos abusos y conductas ilícitas pueden ocurrir y de hecho suceden en los sistemas democráticos, pero lo que el estado democrático no puede hacer en su orden jurídico, sin perder legitimidad, es privar de sus derechos políticos, o de una parte de ellos, a un grupo de ciudadanos calificados como ministros de culto, que no son sus servidores, ante el riesgo de que influyan ilícitamente en los procesos electorales.

Un verdadero estado democrático asume el riesgo de la libertad, dejando que cada uno de sus posibles candidatos o representantes populares asuma su propia responsabilidad moral, se autolimita de acuerdo con su conciencia, mientras no incurra en una conducta delictuosa, pero sobre todo, deja a la propia ciudadanía la responsabilidad de decidir por quién vota.

En cambio, un estado autoritario-paternalista, parte de la premisa de que el pueblo carece de discernimiento para elegir racionalmente a sus gobernantes, de que se encuentra en una permanente minoría de edad y que, por tanto debe protegerse de influencias negativas que inclinen inadecuadamente su voluntad política, sobre todo, si ésta no coincide con la de la clase gobernante.

El estado pues, carece de competencia para despojar a los ministros de culto de derechos humanos en materia política, con el pretexto de que son incompatibles el ámbito espiritual y la actividad política, y que debe preservarse al pueblo del peligro de que sea influido por quienes poseen ascendencia espiritual y moral sobre él.

En el orden constitucional y civil, los ministros de culto deben gozar de los mismos derechos y tener las mismas obligaciones; no deben ser sujetos de privilegios ni tampoco de discriminaciones jurídicas, además es necesario e importante tener presente, que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público no es una ley católica, ni para esta iglesia exclusivamente.

Más aun tomando en cuenta que, actualmente existe la presencia importante de otros credos y religiones, que en los últimos años han restado adeptos a la iglesia católica, por lo que esta limitante pensada originalmente para mantener al margen de los asuntos públicos a esta iglesia, ha perdido y sigue perdiendo vigencia.

De tal suerte, que la libertad religiosa cuando se ejerce en el ámbito interno de la persona humana es absoluto, es decir, no se podría imponer sanción o limitación con respecto a su facultad de creer o pensar, pero si se podría limitar legítimamente la exteriorización del

pensamiento o creencia religiosa, cuando se vulneren principios constitucionales y derechos fundamentales de otros.

De tal forma que una decisión individual para pretender acceder a un cargo de elección popular, por parte de una persona que optó por desarrollarse profesionalmente, por llamarlo de alguna manera, en el ministerio de alguna religión, no implica que la iglesia o la fe a la cual representa, tenga alguna influencia o implicación en tal resolución.

Es decir, se habla de un derecho inalienable e inherente a la persona humana, desde el punto de vista político y social.

Por tanto, restringir el derecho a ser votado, por el hecho de ejercer el ministerio de algún culto, supone no sólo una violación a los derechos humanos, sino lo que es peor, evidencia el pensamiento retrogrado con el que se ejerce la democracia en México, pues siguen existiendo sesgos discriminatorios en razón de las creencias religiosas.

Lo que para un pensamiento moderno y progresista, no es de ninguna manera posible, pues el plano religioso y el político son perfectamente dissociables el uno del otro, la gente se acerca a las religiones para cubrir necesidades espirituales, emocionales o filosóficas, no para recibir adoctrinamiento político o para que se les diga por quien votar, suponer esto, es tanto como considerar que la gente es incapaz de tener una opinión o una preferencia razonada para elegir a sus representantes o pensar que se vive en épocas remotas, en donde se consideraba que el poder político era otorgado por dioses o divinidades.

En estas disposiciones, el legislador transita todavía en una doctrina ya ampliamente superada, en la que se sigue pensando en la vieja rivalidad de la iglesia y el estado, vistas como dos sociedades rivales que actúan en el mismo territorio, disputándose la influencia sobre la población civil, cuando en realidad, las relaciones del estado con las confesiones religiosas actualmente se fundamentan sobre los derechos humanos de la persona, y concretamente sobre el derecho de libertad religiosa que la misma Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece en su artículo 2, pero que queda matizado por el principio histórico de la separación del estado y las iglesias, que proclama la Constitución y la propia ley en su artículo primero.

Así pues, es necesario promover una serie de reformas a la Constitución y a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, con el fin de establecer y garantizar plenamente el derecho humano a la libertad religiosa, lo mismo a la persona individualmente considerada, que a la persona en su proyección social y organizada en comunidades religiosas, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, la difusión, el culto y la observancia.

Tuvieron que transcurrir 75 años para que se abrieran algunos espacios a la libertad religiosa, pero esto se quedó muy lejos de ser suficiente, existen todavía cerrojos, hay discriminaciones irritantes, hay prohibiciones injustificadas, hay limitaciones innecesarias, hay omisiones inexplicables y hay facultades excesivas otorgadas al poder público.

Como legisladores responsables de vigilar que las leyes se fundamenten en los derechos humanos y la dignidad de la persona, no podemos permitir que pasen otros 75 años para que esta piedra angular de los derechos humanos, que es el derecho a la libertad religiosa, quede auténticamente consagrado en nuestro orden jurídico.

En consecuencia, para no dar la impresión de que los ministros de culto se rigen por una legislación particular, sería conveniente homologar la temporalidad requerida para renunciar a su calidad de ministros de culto con la establecida para algunos funcionarios y miembros de las fuerzas armadas de la Constitución, que es de 90 días.

Asimismo, es necesario modificar la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en este mismo sentido, pero además definir con claridad a quien debe atribuírsele el carácter de ministro de culto y aplicar a estos la legislación común que rige a todo ciudadano, dejando para la legislación electoral las prohibiciones y sanciones aplicables a cualquier persona que pretenda impedir o adulterar el proceso electoral democrático.

En este sentido, la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, en su Reporte sobre la discriminación en México 2012, señala que: “Sería difícil argumentar que no se trata de un acto discriminatorio cuando a una persona que elige dedicarse por completo a la religión que profesa se le excluye de sus derechos políticos, considerando que el artículo 1 constitucional prohíbe la discriminación por motivos religiosos”.

En resumen, después de haber revisado y analizado los contenidos de los preceptos legales que tutelan la libertad religiosa y los derechos fundamentales, principalmente el del voto pasivo, se llega a la conclusión de que las limitaciones propuestas por la Constitución y la legislación secundaria, son poco razonables y suponen una clara discriminación para quienes por vocación propia o por precepto legal, se consideran como ministros de culto.

La limitante para el ejercicio de los derechos políticos de los ministros de culto ha sido motivo de serios debates, ya que hay quienes, desde un punto de vista estricto de derechos humanos, perciben una violación hacia los ministros al prohibir que estos personajes puedan desempeñar cargos de elección popular o cargos públicos superiores; es decir, basados en el principio de igualdad, resulta desde su óptica, discriminatorio que a los ministros de culto por el simple hecho de ejercer esa actividad, que es lícita, se le coarte ese derecho ciudadano.

Si bien es cierto que la actividad política y la actividad ministerial son opuestas por naturaleza, es decir, que existe incompatibilidad entre ambas, también lo es que una y otra representan, no sólo derechos fundamentales, sino actividades e intereses inherentes a la persona humana, por tanto a nivel individual no necesariamente tener un interés de tipo político, anula el interés de ejercer una actividad de ministerio religioso y viceversa.

Asimismo, vale la pena recordar la garantía individual consagrada en el artículo 5o. constitucional, que establece que “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de la sociedad...”

Por consiguiente, los llamados ministros de culto ejercen actividades lícitas que les deben ser reconocidas por la sociedad en su conjunto, lo que sustenta entonces que el ministerio de algún culto es tan importante como cualquier otra profesión, oficio o actividad reconocida por la ley.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 55, 82 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público

Primero. Se reforman los artículos 55, 82 y 130 derogando el inciso d) de este último todo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. a V...

VI. No ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de sus funciones ministeriales 90 días antes del día de la elección.

Artículo 82. Para ser presidente se requiere:

I. a III...

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, a menos que se separe de sus funciones ministeriales 90 días antes del día de la elección.

Artículo 130

...

a) a c)...

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos a menos que se separen de sus funciones ministeriales 90 días antes del día de la elección.

e) Los ministros no podrán realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna, en el desempeño de celebraciones, rituales, ceremonias o cualquier acto público de carácter religioso. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Segundo. Se reforma el artículo 12 y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 12 . Para los efectos de esta ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, la dirección de la liturgia o el servicio religioso propio de cada confesión o asociación religiosa.

Artículo 14. Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. Podrán ser votados para puestos de elección popular y podrán desempeñar cargos públicos superiores, sujetándose a las disposiciones previstas en la legislación electoral y a las prohibiciones y sanciones aplicables a cualquier persona que pretenda impedir o adulterar el proceso electoral democrático.

Transitorio

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

Notas

1 Fix-Fierro, Héctor, (2006). “Los Derechos Políticos de los Mexicanos”. UNAM, pp.22-23.

2 Bobbio, Norberto (2005), El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica.

3 Es un documento redactado en Inglaterra en 1689, que impuso el Parlamento inglés al príncipe Guillermo de Orange para poder suceder al rey Jacobo II.

4 Artículo 6: “La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o por medio de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. Todos los ciudadanos, al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles en todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos”.

5 1. “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos... 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u

otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto” (artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos)

6 Tomadas de la Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, correspondiente a la sesión del 10 de diciembre de 1991.

<http://cronica.diputados.gob.mx/iniciativas/55/018.html>.

7 Pacheco, Alberto, (Sin año). “Situación jurídica de los ministros de culto”. Consultable en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/494/9.pdf>.

8 Es un sociólogo, historiador y científico social mexicano especializado en religión, laicidad y democracia. Es profesor-investigador en El Colegio de México, adscrito al Centro de Estudios Sociológicos, del cual fue director entre 2006 y 2012.

9 González Schmal, Raúl. Limitaciones y ambigüedades de la nueva legislación en materia religiosa. Consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr8.pdf>.

10 *Ibíd.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de octubre de 2016.

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

Que adiciona el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar, del Grupo Parlamentario del PAN

Edmundo Javier Bolaños Aguilar, integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión y del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, por lo dispuesto por los artículos 6, fracción I, 77, 78, 79 del reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de decreto que reforma y adiciona el párrafo segundo a la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Como punto de partida la consideración de que si bien en términos jurídicos, mujeres y hombres gozan de iguales derechos para participar en la vida política del país, esta igualdad no ha logrado traducirse en la presencia y participación igualitaria de unas y otros en el ámbito público y la representación política. Por el contrario, estos espacios todavía suelen leerse y comprenderse en códigos masculinos, lo que implica que los cargos públicos, ejecutivos, de adopción de decisiones políticas y todos aquellos que implican el ejercicio del poder público, sean ocupados mayoritariamente por hombres y, por ende, se margina a las mujeres de los procesos estratégicos y definitorios de la agenda pública, así como de las deliberaciones sobre asuntos de vital importancia para el interés colectivo.

En el trabajo se analizan los cambios de la participación femenina en el ámbito laboral, en la educación superior, en los cargos de representación política en México y el mundo. Con base en la interpretación de datos estadísticos se exponen las oportunidades y obstáculos para el desarrollo de las mujeres en los ámbitos señalados, además de las transformaciones e inercias que se dan tanto en el ámbito institucional y organizacional como en las de las apreciaciones y valores de los ciudadanos(as).

La presencia activa de las mujeres se ha hecho evidente en todos los ámbitos. En la vida política contemporánea la equidad de género y el rechazo de la idea de que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres, se ha llegado a considerar como un importante componente de la democratización.

Plantear la democracia desde un paradigma de justicia dialógica, substantivamente incluyente, profundamente atenta a quienes son las y los sujetos que integran nuestra sociedad, sus intereses, su condición y posición es, sin dudar, el rostro moderno de la dignidad humana.

Las inequidades de género se mantienen vigentes en la participación política a pesar de la igualdad formal de las personas ante la ley que garantiza igual goce de derechos a mujeres y hombres, situación que constituye un problema central de las democracias modernas. Las raíces de esta desigualdad en la participación política de las mujeres se ubican, según la teoría de género, en la propia constitución del Estado surgido de la Ilustración, el

movimiento político filosófico desarrollado en el siglo XVIII a través del cual se reconocieron como atributos exclusivamente masculinos la razón, la igualdad, la individualidad y la autonomía de los sujetos (Sánchez, en Beltrán y Maquieira, 2001:17). El sello masculino del proyecto ilustrado no permitió la inclusión de las mujeres en el pacto social, de tal manera que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) reafirmó la exclusión de las mujeres como titulares de derechos, negándoles la categoría de la ciudadanía y, por ende, los derechos inherentes a dicha condición

Argumentos

Existe diferencia entre la terminología igualdad, paridad y equidad de género; La igualdad es el derecho inherente de todos los seres humanos a ser reconocidos como iguales ante la ley sin discriminación por su género, condición sexual, raza, creencia, nacionalidad o clase social o cualquier otro motivo. La equidad (del inglés, equal) se utiliza más en Latinoamérica, en ocasiones como sinónimo de igualdad pero va más allá de ésta y articula tanto los derechos individuales como la justicia social, por cuanto a la paridad está relacionado con corregir la falta de representatividad de las mujeres en la esfera pública, sobre todo en la política. Según Alicia Miyares, “garantiza el derecho civil de las mujeres a ser electas y también a representar políticamente a la ciudadanía”

El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género en enero de 2010, establece que la puesta en marcha de la paridad supone una transformación radical de las instituciones y de la vida social que, en última instancia, cambiaría la agenda política al reconocer a cabalidad la conjunción entre la vida privada y la pública. Por tanto, su implementación requiere, necesariamente, de normas jurídicas y políticas públicas cuyo objetivo sea no sólo la superación del desequilibrio actual entre mujeres y hombres en los espacios de toma de decisiones y poder público, sino también la redistribución paritaria de las responsabilidades y cargas de trabajo del ámbito privado, contribuyendo de este modo a la desaparición de la dicotomía excluyente público- privado y con ello avanzar hacia una igualdad de facto, esto es, una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

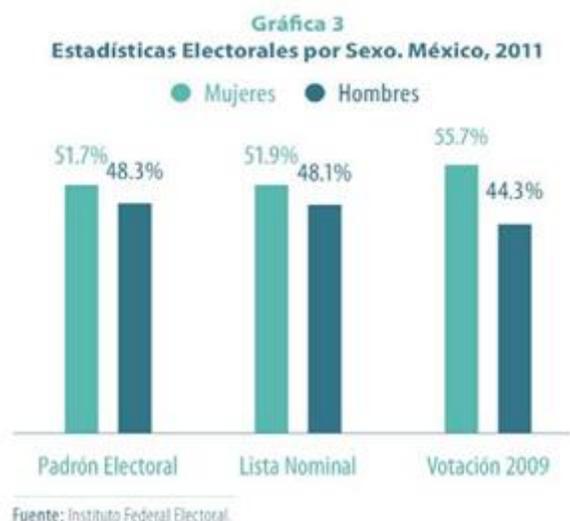
Asimismo, es fundamental el equilibrio de responsabilidades entre mujeres y hombres de la esfera privada doméstica, incluyendo la crianza y cuidado de las hijas e hijos, de las personas enfermas y del quehacer doméstico, debido a que una democracia paritaria exige tanto a mujeres como a hombres participar, de manera equilibrada, en todos los ámbitos de la sociedad.

La igualdad jurídica de mujeres y hombres parte de la premisa de que la asignación igual de los derechos fundamentales para todas las personas elimina per se los obstáculos para que cada individuo desarrolle sus capacidades en las distintas esferas de la vida. Bajo este supuesto el sufragio sería pensado como una prerrogativa cuyo disfrute es igual para toda la ciudadanía (mujeres y hombres), al ser un derecho universal que no distingue las diferencias individuales o colectivas, diferencias sociales o de grupo, así como las desigualdades en términos de riqueza, estatus y poder.

La experiencia evidencia que el “trato igual” en el que se sustenta la igualdad de jure entre mujeres y hombres, ha resultado ser omiso y ciego ante las desigualdades de género, al no

reconocer las múltiples dimensiones de desventajas, subordinación y discriminación sistemáticas y estructurales hacia las mujeres, que impiden su participación de manera equilibrada con los hombres en el ámbito de la política. De tal manera que el reconocimiento del derecho al sufragio femenino no ha bastado para abolir la exclusión de las mujeres en los espacios de poder político. En última instancia, este derecho se ha constituido como condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.

Según el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, mujeres participación política en México de 2012, muestra una gráfica que establece que la intervención de las mujeres en la esfera política supone también, desde luego, su participación como votantes. En este rubro, las mujeres, que constituyen el 51.16% de la población en México, integran 51.7% del padrón electoral, 51.9% de la lista nominal y, según un estudio publicado por el IFE en ese entonces ahora INE, con base en el análisis de las listas de votación de las elecciones de 2009, representaron el 55.7% de las personas votantes en dicha contienda.



En cuanto a su participación en los órganos electorales, su presencia en los niveles más altos de decisión aún es insuficiente. En el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por ejemplo, de 9 consejeros/as que lo componen, únicamente dos son mujeres. A nivel local, de 210 Consejeros/as Electorales, 52 son mujeres; esto es, el 24.8%. Y de las 32 presidencias de los Consejos, sólo seis están encabezadas por una mujer, representando el 18.8%: Aguascalientes, Baja California Sur, Michoacán, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas. En el mismo sentido, de los 7 magistrados/as que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, únicamente una es mujer, si bien fue su Presidenta de 2007 a 2011.

En apoyo a esta iniciativa debo señalar que mi experiencia como Legislador por el Estado de Morelos, presente iniciativa para reformar la Constitución Local, que fue aprobada y publicada en 22 de abril del año 2015, en el Periódico Oficial Tierra y Libertad No. 5289,

donde el texto vigente señala que ninguno de los dos géneros podrá ocupar más del 60 por ciento de los cargos de Secretario de Despacho en el Poder Ejecutivo de aquella Entidad.

Fundamento legal

En el artículo 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra se transcribe:

Artículo 4o.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

En los artículos II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer se establece que:

Artículo. II

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres , sin discriminación alguna.

Artículo. III

Las mujeres tendrán a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres , sin discriminación alguna.

La importancia de dicha Convención radica en el reconocimiento explícito que hace del derecho de las mujeres a ejercer a una igualdad de condiciones en ámbito laboral, en igualdad de términos que los hombres y sin ser objeto de discriminación

El artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) establece que:

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

En referencia a lo anterior debe quedar claro que en todas las esferas, incluyendo la política, para ello es necesario asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el la

esencia de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

El artículo 7° de la Declaración Universal de Derechos Humanos que a la letra establece:

Artículo. 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Con la paridad de género se busca la repartición equitativa de las actividades y funciones dentro de las dependencias Públicas entre hombres y mujeres, por lo tanto debemos entender que con la reforma del 2014 únicamente se buscaba la inclusión de la mujer en el ámbito político electoral para poder ocupar cargos de elección popular en un 50/50 en comparación con el sexo masculino logrando que en la actualidad la mujer haya incursionado en cargos políticos con los mismos derechos que el hombre. Así podremos decir que independientemente de la inclusión de la mujer en la política se busca que exista equidad de género al momento de contratar a hombres y mujeres para desempeñar funciones o cargos en la misma proporción que lo estipula la ley que como se menciona debería ser a un 50/50. Entendido que, aunque en muchos de los Estados de la República se ha buscado tanto la equidad como la paridad, aún contamos con un problema mayor desde nuestro nivel más alto de gobierno, la presidencia de la República, la cual se encuentra conformada en su gabinete por un número mayor de hombres, dejando abajo el menor número de mujeres, como se mencionó en líneas anteriores se estaría violentando así el artículo 4, párrafo primero constitucional que señala que todos somos iguales ante la ley.

Ahora bien en su informe de la ONU Mujeres en México de Fecha del martes, 8 de marzo de 2016 establece que:

Sin duda una de esas medidas fue la reforma político-electoral promulgada en enero del 2014 que elevó a rango constitucional la garantía de la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas a Congresos de los ámbitos federal y nacional. Después de las elecciones del 2015, donde se aplicó por primera vez la Reforma, con 42 % de mujeres en la Cámara de Diputadas y Diputados 15 puntos porcentuales más que en el 2010 México demostró que se puede acelerar el ritmo hacia la igualdad sustantiva, ocupando hoy el séptimo lugar en el mundo de representación femenina en la Cámara Baja. ONU Mujeres reconoce este avance hacia una sociedad más justa, incluyente y democrática.

“Para que la democracia sea significativa e inclusiva, es preciso amplificar las voces de las mujeres y asegurar su plena participación en todos los ámbitos, para que se tomen decisiones más compartidas en cuestiones vinculadas con toda la población. La paridad ayudará a eliminar la exclusión estructural de las mujeres en la política y en la sociedad”, señala Ana Güezmes, Representante de ONU Mujeres en México.¹

Por lo anteriormente fundado y motivado es de suma importancia modificar el ordenamiento Constitucional mexicano, para dar cabal cumplimiento a los estándares

internacionales de Derechos Humanos, ya que el estado mexicano está comprometido a garantizar la paridad de género en todos sus aspectos.

Ordenamientos a modificar

Proyecto de decreto que reforma y adiciona el párrafo segundo a la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto normativo propuesto

Único. Se adiciona el párrafo segundo a la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, quedando como sigue:

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

I...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, en una proporción que no exceda el 50 por ciento para un mismo género . Remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III...

IV...

V...

VI...

VII...

VIII...

IX...

X...

XI...

XII...

XIII...

XIV...

XV...

XVI...

XVII...

XVIII...

XIX...

XX...

Transitorio

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

Nota

1 <http://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2016/03/mensaje-dia-de-la-mujer-2016>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de Octubre de 2016.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica)

Que reforma los artículos 89, 94, 97, 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Eloísa Talavera Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, María Eloísa Talavera Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Las mujeres representan hoy un importante papel para el desarrollo de nuestro país, aunque ha sido de forma gradual, un gran número de mujeres se han incorporado en los quehaceres de los ámbitos culturales, políticos, sociales y económicos. A través de las transformaciones sociales que ha tenido nuestro país, hoy no es posible concebir a nuestra nación, sin la participación de la mujer, la principal razón es que las mujeres forman 50 por ciento de la población del país (Inegi, 2015).

El trascendido social de las mujeres ha sido una lucha constante de esfuerzos inalcanzables que se hace visible en diferentes áreas; esta lucha ahora es una batalla por una sociedad justa, respetuosa del papel de la mujer y sobre todo impulsora de una sociedad equitativa, de cooperación entre los géneros, y en esto la paridad continúa siendo el mayor de los retos en el sector público, privado y político.

Al respecto, el Estado mexicano ha suscrito y ratificado instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres que reconocen el derecho que las mujeres tienen a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna, con lo que se ha pretendido disminuir la brecha de desigualdad e impulsar acciones que permitan su desarrollo pleno en todos los ámbitos de la vida.¹

Los principales instrumentos firmados y ratificados por México son éstos:

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en el artículo 21 la participación en la vida política:

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto...

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos precisa en el artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones y sin restricciones indebidas, los derechos y oportunidades a

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país...

La Plataforma de Acción de Beijing de 1985, que estableció en lo referente a “la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones” que los Estados deberán procurar la adopción de medidas para garantizar a la mujer, igualdad de acceso y plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, así como aumentar la capacidad de la mujer en la participación para adoptar decisiones.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 1979, establece en el artículo 3o.: “Los Estados parte tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones”.

El artículo 7 de la CEDAW considera:

Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a

a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

En el marco jurídico nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 4o. que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, establece como una obligación de las autoridades el fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

De ahí que el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 establezca en la estrategia 1.3, la cual refiere a promover el liderazgo y participación significativa de las mujeres en cargos y puestos de toma de decisiones, misma que tiene como propósito impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en la administración pública federal, los partidos y el Poder Judicial.

Pese a contar con instrumentos jurídicos nacionales e internacionales ratificados por México en la materia, estos no han sido reflejados en la práctica ya que la ausencia de las mujeres en los puestos de decisión aún sigue siendo un tema pendiente. Muestra de ello se ve reflejado con mayor abundancia en la formación de las secretarías de Estado, las embajadas y el Poder Judicial.

Lo anterior lo constatamos, ya que en el gabinete federal del actual presidente lo integran sólo 2 mujeres de los 18 secretarios de Estado.

Respecto a la integración de subsecretarías de Estado, al cierre de 2015, 84.4 por ciento eran encabezadas por un hombre y sólo 11.6 por una mujer. La misma tendencia se da en cargos de oficialía mayor, dirección general, coordinación general, titularidad/jefatura de unidad, donde el promedio de titularidad de los hombres es de 76 por ciento de hombres, mientras que 24 por ciento es de las mujeres.³

Lo anterior muestra que dentro de la administración pública es baja la presencia de mujeres en puestos de alta dirección, solo una quinta parte de las Secretarías de Estado tienen a una mujer como titular y en los puestos de dirección de área las mujeres ocupan solo la tercera parte.

La misma tendencia se ve en la diplomacia mexicana, ya que de 77 titulares de las embajadas, a finales de diciembre de 2015 solamente 13 las encabezaban mujeres.

De la misma manera se refleja la presencia de las mujeres en puestos de alto nivel del Poder Judicial de la Federación. En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo 2 de sus 11 integrantes son mujeres; es decir, 18.2 por ciento.

En la distribución del funcionariado del Poder Judicial de la Federación por puesto y sexo al término de 2015 se integraba de la siguiente manera: Consejo de Judicatura Federal, 71.4 por ciento de hombres y 28.6 mujeres; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 75 por ciento hombres y 25 por ciento mujeres; Consejo de la Judicatura Federal, 80.1 por ciento hombres y 19.9 mujeres.⁴

No obstante que ha habido avances como la reforma político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2014 en la que se otorgó el rango constitucional a la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas de la Cámara de Diputados, el Senado y los congresos estatales.

Dichos avances se reflejan en la integración de la actual legislatura en la Cámara de Diputados y es que en la LXII, que estuvo en funciones de 2012 a 2015, estaba constituida en su inicio por 185 mujeres y 315 hombres. Dato que se modificó concluyendo la misma con 293 hombres y 207 mujeres, atendiendo a que a lo largo de los tres años de trabajo muchas y muchos diputados solicitaron licencia.

La LXIII Legislatura es la primera que cuenta con el mayor número de legisladoras; 212 que integran 42.4 por ciento del total de la Cámara.

Como se observa, estos avances han sido significativos para el país; sin embargo, no han sido lo suficientes para lograr la plena incorporación de las mujeres en igualdad de condiciones en la formación de las secretarías de Estado, embajadas y en el Poder Judicial. Frente a esta evidencia numérica sobra decir que México debe enfrentar este desafío en materia de la participación de las mujeres en cargos públicos, de los tres poderes del gobierno, y está obligado diseñar el marco legal propicio para que de manera cierta ocupen dichos encargos públicos.

Por lo descrito, la presente iniciativa de reforma constitucional busca desarrollar opciones en favor de la participación de las mujeres, a fin de que puedan hacerse efectivos los derechos y la igualdad real de oportunidades eliminando las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basadas en el sexo.

De igual forma, la presente iniciativa tiene por objeto acabar con la manifiesta disparidad que existe en los cargos de primer nivel, en la administración pública federal, como en la diplomacia mexicana y el Poder Judicial, por ello se propone que en la integración y designación de éstos se garantice el principio de paridad de género.

Las mujeres en cargos de toma de decisiones y en el desempeño de los puestos gerenciales y de liderazgo es un tema para el cambio de paradigmas. La alianza entre mujeres, así como el empoderamiento abre la posibilidad de vivir y disfrutar los derechos humanos en el sentido más amplio.⁵

La presente iniciativa toma relevancia si se toma en cuenta datos de la encuesta “La equidad de género en la política mexicana” realizada por Parametría en marzo del año 2015, donde señala que 80 por ciento de la población está de acuerdo en que se tenga igual número de mujeres y hombres en el cargo de Secretarías de Estado, así como 77 por ciento

de la población está de acuerdo en que se tenga igual número de mujeres y hombres en cargos como embajadores o diplomáticos así como en la integración del Poder Judicial.

Garantizar el acceso de las mujeres a los cargos de representación popular, así como a los puestos de decisión dentro de la administración pública, además del poder judicial, por medio de cuotas de género, es un ejercicio admitido por los mexicanos, ya que 8 de cada 10 ciudadanos apoyan el que exista una ley que exija igual número de hombres y mujeres en diferentes cargos.

En este sentido, garantizando la paridad de género se tendrá con una participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad, particularmente en la toma de decisiones públicas, así como la apertura de mayores espacios de participación política a ellas.

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

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género

Único. Se reforman los artículos 89, 94, 97, 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 89. ...

...

II. Nombrar y remover libremente, a los secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; dichos nombramientos o remociones deberán promover y garantizar el principio de paridad entre los géneros.

Artículo 94. ...

...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá, de forma paritaria de once ministros y funcionará en pleno o en salas.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 97. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, salvaguardando el principio de paridad entre los géneros y con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

...

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá, salvaguardando el principio de paridad entre los géneros a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, salvaguardando el principio de paridad entre los géneros, el pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

...

...

...

...

...

Artículo 99. ...

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una sala superior y salas regionales integradas de acuerdo al principio de paridad entre los géneros ; 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 salvaguardando el principio de paridad entre los géneros 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.

...

I. a X. ...

...

...

...

...

...

...

Los magistrados electorales que integren las salas superior y regionales serán elegidos salvaguardando el principio de paridad entre los géneros 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.

...

...

...

...

Artículo 100. ...

El consejo se integrará salvaguardando el principio de paridad entre los géneros por siete miembros, de los cuales uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; tres consejeros designados por el pleno de la Corte, por

mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de ciento veinte días naturales, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

Notas

1 Instituto Nacional de Estadística y Geografía Mujeres hombres México 2011 http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101193.pdf

2 Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres. Disponible en la página web http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101222.pdf Consultado el 8 de octubre de 2016.

3 “Las mujeres en puestos de toma de decisión”; Inmujeres, Boletín, año 1, número 8, 15 de diciembre de 2015. Disponible en el sitio web http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BoletinN8.pdf

Consultado el 8 de octubre de 2016.

4 “Las mujeres en puestos de toma de decisión”; Inmujeres, Boletín, año 1, número 8, 15 de diciembre de 2015; disponible en el sitio web

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BoletinN8.pdf; Consultado el 8 de octubre de 2016.

5 Por ti, Por mí, Por Todas; Empoderamiento de las Mujeres; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Disponible en la página web

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/01b_que_hacemos/00b_publicaciones Consultado el 13 de octubre de 2016.

Dado el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016.

Diputada María Eloísa Talavera Hernández (rúbrica)

Del Congreso de Baja California Sur, con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo, y se recorren los subsecuentes, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Paz, Baja California Sur, a 13 de octubre de 2016.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

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

Presente

En sesión pública ordinaria celebrada el jueves 22 de septiembre del presente año, el Congreso del estado aprobó un punto de acuerdo (se anexa copia) consistente en el siguiente resolutivo:

Primero. La Decimocuarta Legislatura del Congreso de Baja California Sur, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su correlativo 64, fracciones II y III, de la Constitución Política de Baja California Sur, remite al Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los demás en el orden natural, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo Único. Se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los demás en su orden natural, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete

I. a IV. ...

La...

Cualquiera de las Cámaras, a través de sus comisiones ordinarias, podrá convocar a las legislaturas de los estados, mediante la representación de los integrantes que éstas acuerden, cuando se discuta una iniciativa de reformas o adiciones a esta Constitución, o la ley que implique la armonización de la legislación local, con objeto de conocer sus posicionamientos al respecto.

El...

No...

Transitorio

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

Artículo Segundo. El presente punto de acuerdo surtirá efectos a partir de su expedición.

Artículo Tercero. El presente punto de acuerdo se remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adjuntando la iniciativa y el acta de la sesión de su aprobación.

Artículo Cuarto. Remítase el presente acuerdo a los congresos locales de las entidades federativas, así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para su conocimiento y, en su caso, adhesión al mismo.

Se hace de su conocimiento lo anterior para los efectos a que haya lugar.

Atentamente

Diputada Norma Alicia Peña Rodríguez (rúbrica)

Secretaria de la Mesa Directiva

Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cámara de Diputados

Honorable congreso de la Unión
Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada el día jueves 13 octubre 2016, aprobó el acuerdo legislativo número 802-LXI-2016, del que le adjunto copia, en el cual de manera atenta y respetuosa, se le exhorta a efecto de que en términos que a su representación compete se atienda lo expuesto en el punto resolutivo del acuerdo legislativo de referencia para los efectos procedentes.

Por instrucciones de la directiva de esta soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, para efectos de la comunicación procesal respectiva.

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

Atentamente

Guadalajara, Jalisco, 14 de octubre de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso Loza (rúbrica)

Secretario General del Honorable Congreso del Estado

Acuerdo legislativo

Del Congreso del Estado de Jalisco que presenta ante el honorable Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Envíese al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre de la LXI Legislatura del Congreso del estado de Jalisco, junto con el presente acuerdo legislativo como exposición de motivos, la siguiente:

Iniciativa de ley

Que reforma el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Artículo Único. Se reforma el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política federal, para quedar como sigue:

Artículo 105. ...

I. ...

a) a la k). ...

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión, el Congreso de la Unión, o entre los mismos Poderes existentes, en las entidades federativas, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Transitorio

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

Guadalajara, Jalisco, octubre de 2016.

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

Que reforma los artículos 34 a 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jesús Salvador Valencia Guzmán, del Grupo Parlamentario del PRD

El que suscribe, diputado federal Jesús Salvador Valencia Guzmán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de este pleno la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la presente

Exposición de Motivos

El Estado mexicano ha ratificado los principales instrumentos universales y regionales de derechos humanos. Estos instrumentos al ser ratificados por el Estado pasan a formar parte del sistema jurídico Mexicano aunque sigan siendo normas internacionales.

El 9 de julio de 2011, el Congreso de la Unión aprobó una reforma paradigmática a nivel nacional en materia de derechos humanos, cambiando la denominación del Título Primero por la de “De los Derechos Humanos y sus Garantías” y dejando el artículo primero como sigue:1

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la

dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

La Constitución Política reconoce los derechos humanos recogidos en los tratados internacionales haciéndolos parte de la misma.

No obstante, la inclusión de los niños como titulares de derechos subjetivos, especialmente de las libertades reconocidas constitucionalmente, no ha sido sencillo. Ello se debe, en buena medida, a que la tradición liberal vincula especialmente a los derechos humanos con la autonomía de la persona.

Efectivamente, en el surgimiento mismo de la idea moderna de los derechos del individuo frente al Estado es posible identificar la importancia que se concede a su autodeterminación frente al poder. Es precisamente esta idea la que da origen a la concepción de la Constitución como límite a la actuación pública, en el entendido de que hay espacios de la vida de los individuos en los que la autoridad tiene proscrito intervenir. En este proceso, las primeras declaraciones de derechos (en particular la francesa y la norteamericana) excluyen a quienes se consideraba carecían de esta capacidad de autonomía, es decir, a todo aquel que no fuera varón, adulto propietario y en este sentido ciudadano.

A esta noción restringida del grupo destinatario de la titularidad de los derechos subjetivos públicos sobreviene posteriormente un proceso de generalización, en el cual la titularidad se va extendiendo hasta llegar a la idea de la universalidad de los llamados derechos humanos.

Así lo reflejan las Constituciones modernas, la mayoría de las cuales contienen una cláusula de igualdad mediante la cual se entiende que la aplicación de los derechos contenidos en las mismas se garantizan en el territorio de aplicación a todas las personas por igual, aunque distinguiendo generalmente los derechos vinculados con la ciudadanía (por ejemplo los derechos de participación política) como exclusivos de los nacionales mayores de edad del Estado en cuestión.

El 10 de octubre de 2011 se modificó el artículo 4 constitucional, introduciendo la aplicación del principio del interés superior de la niñez para todas las decisiones y actuaciones del Estado en garantía plena de sus derechos, aunque sigue dejando fuera el principio de no discriminación, participación y supervivencia; el de desarrollo está incluido parcialmente.

Por lo anterior, en el sistema Jurídico Mexicano los derechos de la infancia están reconocidos y protegidos por la Constitución, los Tratados Internacionales, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, las leyes estatales y municipales derivadas de la misma. Así como en el artículo 73, el cual le otorga al Congreso la facultad de expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, de los Estados, la Ciudad de México y los Municipios.

Con la reforma y la redacción del artículo primero se puede considerar que sí están considerados los principios ausentes en el artículo 4. Sin embargo al ser incluidos de

manera completa los cuatro el Estado mostraría un mayor reconocimiento y prioridad a la niñez.

En el caso del principio de participación, ayudaría a entender la ciudadanía como un concepto más amplio al derecho a votar y ser votado, tomando en consideración a los niños y niñas como personas con derecho a participar en todos los asuntos que les afectan, a ser escuchados y a que su opinión sea tomada en cuenta debidamente.

En específico, el principio de participación ayudaría a entender la ciudadanía como un concepto más amplio al derecho a votar y a ser votado, tomando en consideración a los niños y niñas como personas con derechos a participar en todos los asuntos que les afectan, a ser escuchados y que su opinión sea tomada en cuenta debidamente.

En virtud de las reformas constitucionales de 2011, el 4 de Diciembre de 2014 fue publicada la Ley General de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes, que tiene carácter obligatorio a nivel, federal, estatal y municipal, además regula la estructura, funciones y facultades del Sistema nacional de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Con la nueva Ley General, las niñas, niños y adolescentes se convierten en sujetos de derechos y dejan de ser objeto de protección, ejercen todos sus derechos desde la “autonomía progresiva” donde se busca el desarrollo de ciertas prerrogativas para el ejercicio de sus derechos, tales como el derecho a decidir.

El artículo 5 de la Convención de los Derechos del Niño establece que

“Los Estados parte respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.

De dicho artículo surge el principio de autonomía progresiva de los niños, niñas y adolescentes para el ejercicio de sus derechos para que sean ellos quien decidan, elijan cómo y cuándo pretende hacerlo conforme a sus deseos e intereses.

La particularidad de esta autonomía es que las niñas, niños y adolescentes van adquiriendo la capacidad para poner en práctica sus derechos a medida que se van desarrollando como personas “evolución física de sus facultades” y que a los padres o las personas responsables les corresponde impartir la “orientación y dirección apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente convención”. Al Estado le corresponde “respetar las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres” o de quien corresponda.

Antecedentes del artículo 34 de la Constitución

El artículo 34 Constitucional se ha modificado dos veces desde la expedición de la Constitución de 1917. La primera el 17 de Octubre de 1953, para conceder la ciudadanía a la mujer. La segunda, el 22 de Diciembre de 1969, con objeto de reducir la edad para adquirir la condición de ciudadano a los 18 años.²

Consideraciones que fundamentan la presente iniciativa

El artículo 1 fracción I de la Ley General reconoce a “niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...” reconocer a una persona como sujeto de derechos es reconocer que tiene el derecho y la capacidad para ejercer los derechos que les son reconocidos y que puede exigir su respeto y cumplimiento.

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “en todas las decisiones y actuaciones del estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”

Derivado de lo anterior, a las niñas, niños y adolescentes se les debe reconocer la ciudadanía desde que nacen. Al igual que los adultos, tienen derecho a participar y decidir en los temas que les afecten, tomar decisiones, a preguntar, a formarse un juicio propio, a ser escuchados, contar con protección especial que señalan las leyes.

El Estado Mexicano actualmente reconoce la Ciudadanía de una persona cuando:

1. Tiene más de 18 años de edad.
2. Nace en la República Mexicana.
3. Cuenta con acta de nacimiento, credencial para votar, pasaporte etcétera.

Mismos que le permiten:

1. Elegir mediante el voto a sus representantes de elección popular a nivel federal, estatal y municipal.
2. Hacer exigible sus derechos mediante el cumplimiento de la ley.
3. Tener acceso a información pública, libertad de expresión, participación. Organización etc.

A las niñas, niños y adolescentes no se les reconocen la ciudadanía, por lo tanto no tienen espacios propios para manifestar su opinión para que sea escuchada por los representantes del Estado, o bien que, si no tienen acta de nacimiento no pueden asistir a la escuela.

La ciudadanía es un derecho que debe tener la niñez mexicana que nace junto con la persona y debe ser reconocida por el Estado sin importar la edad, lugar de nacimiento o documentos de identidad.

La ciudadanía implica no solo el hecho de tener 18 años y ser mayor de edad, ser mexicano, poder ejercer los derechos políticos, poder ejercer los derechos y deberes ciudadanos, poder trasladarse por el territorio nacional; si no formar parte del tejido social y político, asumir responsabilidades y obligaciones con las que se identifiquen y sentirse parte de la sociedad.

Las niñas, niños y adolescentes de México deben:

1. Ser ciudadanos desde el nacimiento y no esperar a tener 18 años para poder opinar, participar o decidir.
2. Todos y todas deben respetar sus derechos humanos.
3. Las opiniones y pensamientos de niñas, niños y adolescentes tienen el mismo valor que el de los adultos.
4. Las opiniones de niñas, niños y adolescentes son importantes para construir un mejor país.

Con la reforma planteada, estaremos enriqueciendo el marco jurídico constitucional, acorde a lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño de la ONU y se garantizará la implementación del principio de autonomía progresiva mediante el cual se debe conceder facultad para decidir sobre los asuntos que conciernen al individuo en la medida en que va alcanzando cierto grado de madurez.

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

Decreto por el que se reforman los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para quedar como sigue:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República las personas nacidas en el territorio mexicano y que, teniendo la calidad de mexicanos, tengan un modo honesto de vivir.

Las niñas, niños y adolescentes gozaran de una protección especial desde que nacen hasta que cumplan la mayoría de edad.

La mayoría de edad se adquiere al cumplir 18 años.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano mayor de 18 años:

(...)

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República mayor de 18 años:

(...)

Transitorio

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

Notas

1 Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 10/06/2011. Tomo DCXCIII, número 8.

2 Cámara de Diputados, Reformas Constitucionales por artículo:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 25 días del mes de octubre de 2016.

Diputado Jesús Salvador Valencia Guzmán (rúbrica)

Que reforma los artículos 74, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Nuestro sistema político ha evolucionado a través de las sucesivas reformas electorales que han permitido consolidar la transición a la democracia, a partir del reconocimiento de nuestra pluralidad y diversidad política, sin embargo, es hasta que se aprobó la reforma constitucional en materia de régimen político del 10 de febrero de 2014, que se abre la posibilidad de formar los gobiernos de coalición. Esta reforma dota al país de un marco jurídico adecuado para hacer frente a la tendencia que se sigue manifestando elección tras elección, en donde no se producen mayorías claras, lo cual genera escenarios muy complicados para la construcción de gobiernos de mayoría que ayuden a legitimar a las instituciones del poder público.

Con esta reforma la formación de los gobiernos de coalición se reconoce como un derecho y una facultad constitucional por la cual el titular del Ejecutivo federal debe generar los consensos necesarios junto con otras fuerzas políticas con la finalidad de formar un gobierno de mayoría, como desenlace posterior al resultado electoral, en donde su fuerza política no haya alcanzado por sí sola una mayoría política.

Argumentos

Para el Partido de la Revolución Democrática es una aspiración histórica el cambio de sistema político y así se expresa en nuestro programa vigente, en donde proponemos dotar de elementos parlamentarios al sistema presidencial que nos rige. Identificamos como una de las fuentes principales de los atropellos autoritarios vividos por la sociedad en las últimas décadas del siglo XX, un presidencialismo exacerbado que diluyó en los hechos la división de poderes republicanos, los contrapesos institucionales, la pluralidad política y en síntesis, el Estado de derecho mismo.

La transición democrática de principios de este siglo no atinó a realizar una gran reforma del Estado mexicano, en la cual éste se adecuara a la realidad política, social y económica de un país cada vez más complejo, diverso y plural, con un entramado institucional que estuviera a la altura de estos retos.

El PRD ha propuesto con anterioridad la necesidad de diferenciar al jefe del Estado del jefe del gobierno, es decir, se ha pronunciado por un Ejecutivo bicéfalo, con un presidente y un primer ministro o un jefe de gabinete, con la exigencia de que los nombramientos de quienes integren el gobierno tengan que ser ratificados por las Cámaras del Congreso y que el Congreso mismo tenga capacidad para señalar y cesar de sus funciones a los funcionarios que tengan desempeños deficientes a través de la moción de censura.

Hemos propuesto equilibrar la representación política en cuanto a paridad de género y en cuanto a la fórmula de mayoría y la fórmula de representación proporcional al 50 por ciento. Hemos logrado avanzar en las fórmulas de paridad, y estamos ya cerca de lograr que la mitad sean hombres y la otra mitad mujeres, en las candidaturas por ambos principios.

También hemos propuesto reformas integrales al sistema de representación política, para adoptar un sistema de representación proporcional puro, como mecanismo para eliminar la sobre representación y sub representación política de cualquier partido político.

Nuestro partido siempre ha propuesto superar la ineficacia en la que se ha convertido el ejercicio de gobierno mediante un marco de alta competitividad política y una vigorosa pluralidad, justamente, a través de la construcción de gobiernos de coalición. Aunque hemos logrado tener avances parciales, aún nos falta seguir construyendo un auténtico régimen plural, eficaz y democrático.

Nuestro grupo parlamentario insistirá en construir un sistema presidencial con instrumentos parlamentarios, tomando en cuenta la experiencia de los sistemas políticos internacionales vigentes, mismos que en el marco del derecho comparado, establecen que cuando un partido que obtiene el triunfo no logra la mayoría por sí mismo, ni el suficiente consenso u apoyo para formar un gobierno estable, se requiere de instrumentos específicos para la construcción de acuerdos políticos y la elaboración de políticas de Estado que dicten las pautas para el desarrollo a corto y largo plazo del país, que son tareas inequívocas del presidente de la República en su condición de jefe de Estado.

Por otra parte, requerimos de un eje articulador del Poder Ejecutivo con el Congreso, que sea responsable de impulsar una agenda legislativa y de gobierno de consenso y que en todo tiempo se mantenga una relación permanente y fluida.

Lo deseable es que la relación entre las fuerzas que conforman la coalición de gobierno actúe en estrecha colaboración, y mantenga una relación de complementariedad y de absoluta transparencia.

Reconociendo que la reforma constitucional lograda en el 2014 sin duda representa un gran avance en cuanto a las fórmulas para lograr que nuestro sistema político evolucione en un entorno caracterizado por una ya larguísima transición hacia la democracia, la propuesta que pongo a su consideración con esta Iniciativa es hacer una simple enmienda al texto constitucional; simple, pero a la vez compleja. Con esta propuesta se define con claridad que si el presidente de la República tiene mayoría absoluta en cuando menos una cámara del Congreso de la Unión, entonces podrá gobernar en un esquema presidencial tradicional. Pero si el presidente y su partido no tienen mayoría absoluta en ninguna de las cámaras del Congreso de la Unión, tendrá que, obligadamente, construir un gobierno de coalición.

Esta iniciativa, más que reducir las atribuciones del Poder Ejecutivo, trata de diseñar un esquema en donde el Ejecutivo participe de una gobernabilidad democrática diferente, sustentada en el respaldo de las Cámaras del Congreso, y que éstas a su vez actúen como un contrapeso y un órgano de control que obligue al Ejecutivo a observar estrictamente sus

facultades, así como rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Poder Legislativo, por el bien de la república.

También, con esta reforma, se lograría el efecto de concentrar en una coalición la responsabilidad del gobierno, y en la oposición, la crítica de las políticas públicas, la construcción de las alternativas políticas, y la emergencia, eventualmente, de un nuevo gobierno, con una nueva mayoría, determinado tanto en las urnas, y en los acuerdos para conformar, de ser el caso, un gobierno o una coalición de gobierno alternativa.

Después de observar la naturaleza y el comportamiento del sistema de partidos en México en las últimas dos décadas, y de estudiar el desempeño de los gobiernos de coalición en otros países del mundo con regímenes que han instrumentado modalidades parlamentarias en sistemas presidenciales, constatamos de manera reiterada que la mejor fórmula para la aprobación y ratificación del gabinete presidencial, es a través de una mayoría plural construida en las Cámaras del Congreso a partir, precisamente, del acuerdo que sustenta la coalición de gobierno.

Esto se debe a que este instrumento promueve un esquema de coaliciones y alianzas duraderas por un lado, pero también posibilita la formación de mayorías con variantes más flexibles; por ejemplo, cuando dos combinaciones de distintos partidos políticos relevantes le puedan dar mayor margen de maniobra al jefe de Estado en caso de enfrentar una crisis de gobierno, que lo llevara incluso a disolver eventualmente su coalición gobernante, en caso de una ruptura entre los socios que conforman la misma y aún tendría la posibilidad de buscar una nueva mayoría gobernante a través de una coalición distinta.

Consideramos que un gobierno que no tiene el respaldo parlamentario suficiente para desarrollar su programa, se asemeja más a un esquema autocrático, que pretende mandar sin el respaldo suficiente de la sociedad, y teniendo una representación política mayoritaria en su contra.

En nuestra visión, esta facultad del Ejecutivo federal debe transferirse a los titulares de los ejecutivos locales, para que también tuvieran instrumentos en sus marcos jurídicos para gobernar en coalición con un mayor respaldo en la representación política del congreso local. Esta ampliación de facultades requeriría de una reforma constitucional al artículo 116, misma que propusimos en su momento y que se puso a consideración de esta asamblea, siendo aprobada y posteriormente enviada al Senado de la República, donde está pendiente de ser dictaminada y por lo tanto, esperamos que pueda ser aprobada en el corto plazo.

En seguida ilustramos en un cuadro comparativo el texto vigente y la propuesta de modificación al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	REFORMA CONSTITUCIONAL PROPUESTA
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley; III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda; IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley; III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo cuando se trate de un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda; IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la</p>

<p>Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;</p> <p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.</p> <p>Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instaren.</p> <p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la</p>	<p>Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;</p> <p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.</p> <p>Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instaren.</p> <p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la</p>
--	--

<p>Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.</p> <p>La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.</p> <p>La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.</p> <p>La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de</p>	<p>Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.</p> <p>La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.</p> <p>La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.</p> <p>La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de</p>
---	---

<p>la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;</p> <p>VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;</p> <p>VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y</p> <p>IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>	<p>la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;</p> <p>VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;</p> <p>VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y</p> <p>IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>
<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.</p> <p>Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores</p>	<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.</p> <p>Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste conforme un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores</p>

<p>y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;</p> <p>III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.</p> <p>IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.</p> <p>V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.</p>	<p>y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;</p> <p>III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.</p> <p>IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.</p> <p>V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.</p>
--	--

<p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p> <p>VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.</p> <p>VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;</p> <p>IX. Se deroga.</p> <p>X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;</p> <p>XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;</p> <p>XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma</p>	<p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p> <p>VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.</p> <p>VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;</p> <p>IX. Se deroga.</p> <p>X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;</p> <p>XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;</p> <p>XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma</p>
---	---

<p>y las disposiciones previstas en la ley; y</p> <p>XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y</p> <p>XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>	<p>y las disposiciones previstas en la ley; y</p> <p>XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y</p> <p>XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>
<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p> <p>II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo. En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p> <p>II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo. En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se conforme un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;</p>

<p>III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;</p> <p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;</p> <p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.</p> <p>VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p> <p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.</p> <p>IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias;</p>	<p>III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;</p> <p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;</p> <p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.</p> <p>VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p> <p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.</p> <p>IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias;</p>
--	--

<p>la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</p> <p>XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.</p> <p>XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.</p> <p>XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.</p> <p>XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;</p> <p>XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.</p> <p>XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;</p> <p>XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.</p> <p>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la</p>	<p>la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</p> <p>XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.</p> <p>XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.</p> <p>XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.</p> <p>XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;</p> <p>XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.</p> <p>XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;</p> <p>XVII. Conformar un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, en caso de que el partido que lo haya postulado no cuente con una mayoría absoluta en cuando menos una de las Cámaras del Congreso.</p> <p>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio</p>
--	--

<p>disolución del gobierno de coalición.</p> <p>XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;</p> <p>XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;</p> <p>XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>	<p>establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.</p> <p>XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;</p> <p>XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;</p> <p>XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>
--	---

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, Diputado Omar Ortega Álvarez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, somete a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 74, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de coaliciones de gobierno

Primero. Se reforma la fracción III del artículo 74, la fracción II del artículo 76 y el párrafo tercero de la fracción II y la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. (...)

II. (...)

III. Ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo cuando se trate de un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

IV. a IX. (...)

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. (...)

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los secretarios de Estado, en caso de que éste conforme un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal; del secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. al XIV. (...)

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

I. (...)

II. ...

...

En los supuestos de la ratificación de los secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se conforme un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República;

III. al XVI. (...)

XVII. Conformar un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, en caso de que el partido que lo haya postulado no cuente con una mayoría absoluta en cuando menos una de las Cámaras del Congreso.

...

XVIII. al XX.

Segundo. Se reforma el artículo Décimo Segundo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 para quedar como sigue:

Transitorio Décimo Segundo. Las reformas al párrafo tercero del artículo 69, entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018.

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016

Diputado Omar Ortega Álvarez (rúbrica)

Que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Alejandro Ojeda Anguiano, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema y argumentos que la sustentan

Las familias y su evolución

En la actualidad no podemos hablar de un solo modelo de familia, sino de diversidad en la familia o mejor dicho diversidad de familias y ello deriva de la circunstancia especial de que el concepto familia ha avanzado y el modelo antiguo ya no es aceptable, ya que en sí mismo vulnera derechos humanos de aquéllos que no se ajustan a dicho modelo mal llamado tradicional, de ahí la necesidad en avanzar al concepto familias , para así incorporar todos los tipos o modelos conformados al interior, sólo así podremos afirmar y asegurar un avance en una institución social como unidad básica de protección, cuidado y socialización innegable en la sociedad.

Diversidad de familias , son reconocidas como personas desde un enfoque de derechos humanos y no por un juicio de valor sobre su orientación sexual. De ahí la importancia y la necesidad de respetar la voluntad de unir afectos, esfuerzos y patrimonios, independientemente de la construcción de género o preferencias sexuales.

Las familias son una clara referencia al entendimiento de la coexistencia física, social, cultural, simbólica y pacífica entre personas o grupos que comparten un espacio, llevándonos al plano de la vida común y de la armonía que se busca en las relaciones afectivas que se establecen con otras personas.

Como antecedente en México, en materia de igualdad de matrimonio encontramos la Ley de Convivencia que dio reconocimiento legal a aquellos hogares formados por personas sin parentesco consanguíneo, la cual, incluyó derechos tales como herencia, subrogación del arrendamiento, recibir pensión alimenticia, tutela legítima y de sucesión, existiendo restricciones como reclamo de pensión, falta de determinación sobre la obligatoriedad de la permanencia en el hogar común.

En dicha ley no se dio claridad sobre si en las “sociedades de convivencia” se tendría que realizar de manera clara el fin de compartir un ejercicio de la sexualidad entre los convivientes.

Estos vacíos son determinantes en la presente iniciativa, ya que no todas las sociedades de convivencia son formadas con propósitos de procrear o compartir el ejercicio de la sexualidad. De hecho, en su definición legal no se establece este hecho como cualidad para el reconocimiento de la misma.

Más allá de la idealización de la pareja, dada la heteronormatividad imperante (Illouz, 1997) como modelo hegemónico para entender las uniones de tipo civil, se deben reconocer

las transiciones en las concepciones de convivencia que las personas hoy en día han construido ante fenómenos sociales tales como el abandono, la cuestión socioeconómica, las aspiraciones productivas u otras problemáticas sociales que van articulando diferentes formas y expresiones de la convivencia.

En ese sentido, las nombradas “sociedades de convivencia” han sido ligadas a las parejas con una orientación sexual distinta, sin embargo, como se ha dicho, la figura jurídica de “sociedades de convivencia” no daba algunos otros alcances en términos de derechos como los de la figura del matrimonio civil. Por ello, la relevancia de la exigibilidad en el “matrimonio civil igualitario” por parte de la comunidad Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Trasvesti e Intersexual (LGBTTTI).

Desde una perspectiva de derechos humanos, se concibe la importancia de reconocer a las personas como tomadoras de decisiones sobre sus proyectos de vida, construcciones identitarias y la posibilidad de decidir un futuro en construcción con otra persona, no importando la condición o posición de la misma.

Cabe resaltar que “la autodefinición es una concepción ligada al derecho humano al libre desarrollo de la personalidad que ha cobrado un fuerte sentido para poner en el centro la dignidad humana y el respeto a la esfera íntima de cada persona” (Sánchez Zepeda, 2016) y que en la presente coyuntura, resulta ser más visible en la demanda del reconocimiento de las llamadas “minorías activas” como el caso de las personas con orientación sexual e identidad de género al exigir un reconocimiento y respeto ante su elección de vida para poder conformar un proyecto “conjunto de existencia, coexistencia y de vida en común” (Sánchez Zepeda, 2016) con otra persona que tiene como finalidad cumplir con los mismos deseos y establecimientos que una pareja heterosexual, cuando se plantea la posibilidad de la crianza de hijas e hijos, más que el de la procreación de los mismos.

No hay que olvidar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha dejado claro que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho humano y que entre otros aspectos, pone énfasis en los aspectos fundamentales reconocidos en el orden jurídico mexicano, como “derechos personalísimos” definidos como los que “todo individuo tiene al elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida” es decir, que en este derecho, el Estado reconoce “la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados, (incluidos los que se construyen en la cosmovisión socio cultural) con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado acorde a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.” (Sánchez Zepeda op. Cit SCJN, 2016).

Ninguna norma, decisión o practica de derecho interna, tanto por parte de las autoridades locales como de particulares pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a conformar una modalidad de realidad social a partir y solo por su orientación sexual.

Las familias son aquellos grupos que se forman a través de lazos afectivos, solidarios y fraternales así como el ámbito de socialización y de convivencia de las personas, no se prioriza los rasgos biológicos con los que se destaca la consanguineidad y la procreación como fines únicos de las parejas heterosexuales. Por lo tanto, reconocer el aspecto “evolutivo e histórico de las familias como construcción social y cultural” (Sánchez

Zepeda, 2016) conformado por las personas, es sustancial para la no discriminación de las familias independientemente del género o las preferencias sexuales de sus integrantes.

Un fallo histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el que da en la acción de inconstitucionalidad interpuesta 2/2010 en el tema de matrimonio entre personas del mismo sexo, determinó que el matrimonio homosexual no era contrario a la Constitución Mexicana.

La litis se centró en que la finalidad de un matrimonio era la procreación, a lo que la SCJN negó en tesis jurisprudencia señalando que el objetivo de la familia “es la procreación de la misma como realidad social” por lo que la procreación no es un objetivo único, ni hay razón justificada para que la procreación sea una función exclusiva y absoluta de una pareja heterosexual.

Las responsabilidades parentales no son exclusivas de la pareja heterosexual por lo que la crianza se entiende desde un enfoque de derechos humanos, como aquel proceso en donde hay responsabilidades sociales, culturales, económicas, formativo-creativas que de manera compartida se distribuye el cuidado y la protección de los hijos y de esta manera su desarrollo integral y la protección a su integridad personal. La organización doméstica en la que se asignaba a la mujer, ha cambiado, ahora las labores del hogar son distribuidas equitativamente (ENTS-UNAM, 2016).

Existe un contexto de abandono social por el entorno parental básico (Familia), en dónde una de las problemáticas contemporáneas y debates relevantes a resolver, es la opción de generar y crear entornos de convivencia alternativos de cuidado frente a la práctica de colocar a niñas y niños en instituciones llamadas “orfanatos” o “casas hogar” que los expone a peligros como la perpetuidad del maltrato físico y psicológico, a la trata con fines de explotación sexual, generando secuelas permanentes y un estado de salud mental y emocional precarizado. En relación a lo anterior, promover una cultura de hogares alternativos que generen un entorno de acogida sustentado en dos ideas, protección y cuidado, resulta básico y con una visión a largo plazo que mire hacia otras posibilidades de cómo tejer el bienestar de las niñas, niños u adolescentes que se encuentran sin posibilidades de provisión material, afectiva, educativa y emocional.

En resumen, la necesidad de reconocer la diversidad de las expresiones familiares, atiende a una realidad actual sobre el cómo se constituyen las relaciones en nuestra sociedad actual y desde un punto de partida que reconoce las libertades y derechos humanos de cada persona (un pilar del principio pro persona reconocido en nuestra constitución).

Las familias, es entonces, “la concreción de un proceso y construcción social y humana, que como tal es evolutiva y cambiante” (Sánchez Zepeda, 2016). Es por ello que el modelo convencional pensado a partir y sólo tras el argumento natural de la procreación entre mujer y hombre hoy en día, está cambiando, “ya que la unión entre dos personas es concebida como un proyecto de vida en colectivo con deseo de vivir en pareja y ejercer su derecho de crianza, expectativa que no es exclusiva de una concepción de género u otro. Es un derecho de todas las personas” (ENTS-UNAM, 2016).

Illouz, Eva (1997) “Consuming the romantic utopia. Love and the Cultural contradictions of capitalism. University of California press. EUA.

Sánchez Zepeda (2016) “Todas somos familias diversas. Una visión amplia en las concepciones implícitas del término Sociedades de Convivencia” Ensayo presentado en el seminario Familias y sociedades de convivencia en México , realizado el 26 de mayo del año citado en la Escuela Nacional de Trabajo Social (UNAM) Ciudad de México.

Infografías de la Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM (2016) sobre los temas de sociedades de convivencia, hogares alternativos, matrimonio igualitario y familias diversas, consultados en septiembre del 2016:

http://www.trabajosocial.unam.mx/comunicados/2016/septiembre/infografia_sociedades_convivencia.pdf

http://www.trabajosocial.unam.mx/comunicados/2016/junio/infografia_MATRIMONIO.pdf

http://www.trabajosocial.unam.mx/web2015/comunicados/2016/mayo/infografia_FAMILIAS.pdf

<http://www.trabajosocial.unam.mx/comunicados/2016/agosto/Hogares%20alternativos.pdf>

Foro Diversidad de familias y matrimonio igualitario , llevado a cabo el pasado 11 de octubre del presente año, en el auditorio Aurora Jiménez de este recinto legislativo y organizado por el suscrito diputado; después de la participación de especialistas en el tema, llegamos a las siguientes:

Conclusiones

Primera. El estado laico debe prevalecer en todo momento y las instituciones públicas deben actuar apegadas a una absoluta neutralidad. Los dogmas que pretende imponer el clero en los temas de familia son inadmisibles en temas de aspecto civil y político.

Por lo que hacemos una declaración enfática, rechazando cualquier pretensión del clero a involucrarse en temas netamente civiles y de derechos humanos.

Segundo. El concepto familia está cambiando y como legisladores debemos atender los nuevos vínculos sociales. La familia no sólo se une por cuestiones de sexualidad, en la actualidad no queda supeditada al género. Las actuales problemáticas sociales han generado que la familia se forme no sólo por integrantes con vínculo consanguíneo; hoy en día personas de la tercera edad se unen para procurarse mutuamente; ante la falta de los padres, los abuelos que cuidan a los nietos; mujeres y hombres se unen de forma libre, buscando integrar objetivos comunes y proyectos de vida. Las nuevas relaciones sociales no sólo se están integrando para procrear. Solidaridad y protección es la esencia de la familia, por lo tanto, hablar de familia es hablar de amor, procuración mutua. Por ello, la diversidad de

familias en esencia es un derecho humano, ya que forma parte de los derechos relativos a la libertad de decidir.

Tercero. Reconocer la diversidad de familias nos lleva a libertades como el matrimonio igualitario. El núcleo social tradicional de hombre, ha permitido que otras formas de unión puedan establecerse, en las sociedades contemporáneas el matrimonio igualitario, es un derecho humano que debemos reconocer.

No podemos seguir negando otras formas de estructuras familiares, ya que la sociedad nos está dando muestra de que el matrimonio es, reitero ser o estar, libre de géneros.

Por ello, como legisladores debemos aceptar y reconocer la realidad y adoptar las medidas necesarias para garantizar que el derecho humano a matrimonios igualitario sea efectivo y no se discrimine a ninguna persona.

Nos unimos libremente sin importar nuestras preferencias, somos libres y únicos. Nosotros decidimos con quién compartir nuestras vidas y nadie puede imponer formas de pensar.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y motivado, el diputado suscrito, Alejandro Ojeda Anguiano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorgan por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el cual se adiciona un séptimo párrafo, recorriéndose los demás en su orden, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un séptimo párrafo, recorriéndose los demás en su orden, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4. ...

...

...

...

...

...

Las familias son el núcleo fundamental de la sociedad y se reconoce la diversidad de las mismas, originadas por género o preferencias sexuales, por lo que no se podrán coartar ni limitar derechos sociales, laborales, contractuales o cualesquiera otros, de sus integrantes, respetando siempre el principio de no discriminación establecido en esta Constitución. Asimismo se reconoce el derecho al matrimonio como la unión de dos personas, el cual, se celebrará con el libre y pleno consentimiento de los contrayentes, quienes deberán ser mayores de edad. El Estado tomará las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, deberán realizar las reformas a las legislaciones que correspondan en un plazo máximo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Si el Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México no cumplen en tiempo con el artículo anterior, todas las instituciones públicas deberán ajustarse, aún con ausencia de ley al cumplimiento del presente decreto, respetando y cumpliendo en todo momento el artículo 1 de esta Constitución.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016.

Diputado Alejandro Ojeda Anguiano (rúbrica)

Que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, César Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del PRI

Los proponentes diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, y los diputados César Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, inciso I y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Se estima que en el mundo hay más de 7 mil millones de personas, de las que mil millones viven con algún tipo de discapacidad, es decir, 15 por ciento, que está ubicada principalmente entre países en vías de desarrollo.

Datos recabados por la Organización Mundial de la Salud confirman que este grupo vulnerable, lamentablemente es uno de los sectores que enfrentan mayores obstáculos para acceder a los servicios que debe brindarles el Estado, y por consiguiente de disfrutar con plenitud sus derechos principalmente a la salud, educación, empleo, transporte, así como a la información, cuya tendencia seguirá en aumento en el futuro como consecuencia del envejecimiento poblacional, y por el aumento mundial de enfermedades crónicas degenerativas, cardiovasculares, el cáncer, así como las enfermedades mentales.¹

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México 7.2 millones de personas padecen alguna discapacidad, cifra que equivale al 6 por ciento de la población del país. La estructura por edad de la población con discapacidad con mayor concentración en los adultos mayores, mientras que por sexo de 0 a 39 años, el porcentaje de varones supera al de mujeres, pero a partir de los 45 años, la relación se invierte, alcanzando las mayores diferencias a partir de los 65 años. Entre los tipos de discapacidad más frecuentes a nivel nacional destacan: caminar, subir o bajar usando sus piernas (64.1%) y extremo opuesto la dificultad para hablar o comunicarse (18 por ciento). Los tipos de discapacidad más frecuentes afectan principalmente a los adultos mayores y a los adultos, segmentos de la población donde se ubica el mayor número de personas con discapacidad. Para la población de 60 años y más, también se observan porcentajes altos de personas que reportaron dificultades para escuchar (46.9%), aprender, recordar o concentrarse (44.6%) y mover o usar sus brazos o manos (42.7 por ciento). Por su parte, entre la población infantil (0 a 14 años), destaca el porcentaje de quienes tienen dificultades para hablar o comunicarse (45.6%) y para bañarse, vestirse o comer (37.4 por ciento). Finalmente, entre los jóvenes (15 a 29 años) con discapacidad, las dificultades para ver

(44.6%) son las más frecuentes. Nayarit y Durango son las entidades que presentan las prevalencias más altas de discapacidad del país, con 8.2 y 7.5% respectivamente. Le siguen tres estados con una prevalencia de 7.4% (Colima, Jalisco y Zacatecas). Las otras entidades con valores por encima de la nacional son: Michoacán (6.9%), Baja California Sur (6.8%), Veracruz (6.7%), Chihuahua y San Luis Potosí (6.6%), Oaxaca, Sinaloa y Yucatán (6.5%), Estado de México (6.2%) y Guerrero (6.1 por ciento).²

Lamentablemente, hacer referencia a las personas con discapacidad, nos encontramos con uno de los sectores más desfavorecidos de la población del país, datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), tomados con base en el módulo de condiciones socioeconómicas de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2012, establecen que a pesar que la población con discapacidad en situación de pobreza extrema se redujo de 13.9 por ciento (2010) a 12.7 (2012), cerca de 0.9 millones de personas y la población con discapacidad en situación de pobreza moderada aumentó de 36.3 por ciento (2010) a 38.5 (2012); esto es, alrededor de 2.9 millones de personas.

El propio Coneval indica que los 5.7 millones de personas con discapacidad muestran al menos una carencia social, 2.1 millones presentan al menos tres carencias sociales, 3.8 millones presentan rezago educativo, 1.3 millones presentan carencia por acceso a los servicios de salud, 3.1 millones carencia por acceso a la seguridad social, 0.8 millones carencia por calidad y espacios en la vivienda, 1.7 millones carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, y 2.2 millones carencia por acceso a la alimentación. 1.7 millones de personas con discapacidad viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y 3.9 millones viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar.³

En el mismo sentido, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación estimó recientemente que las principales causas de discriminación presentadas ante dicha instancia fueron por actos discriminatorios cometidos en agravio de personas con discapacidad.⁴

Debemos reconocer que México, cuenta con una larga tradición de lucha y defensa de los derechos de las personas con alguna discapacidad. Desde la década de los años 80 en el siglo pasado, inició un proceso de amplia participación y organización, que en el marco de lo que en su momento se denominó como el “Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos”.

Uno de los instrumentos de este “decenio” fue el plan de acción, a través del cual se logró un avance mayúsculo, pues se consiguió la reconceptualización de la discapacidad, en un sentido mucho más social, eliminando el sesgo exclusivamente clínico que se le había dado históricamente, por lo cual se llegó incluso a la desclasificación de la discapacidad como “padecimiento” en el catálogo de la Clasificación Internacional de las Enfermedades.

En la década de los 90, se dieron otros pasos relevantes: se construyó el primer Programa Nacional integral, bajo la denominación del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, creado por Acuerdo Presidencial en 1995, y el cual propició una lógica de integralidad que ha sido difícil de alcanzar en otras administraciones, y que es hasta en la presente administración federal del Presidente Enrique Peña Nieto que se elaboró en armonización con la Convención sobre los

Derechos de las Personas con Discapacidad el “ Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de la Personas con Discapacidad “ publicado el 30 de abril del 2013 en el DOF y que se implementa por el Conadis (Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de la Personas con Discapacidad) en el marco de la coordinación y articulación interinstitucional que marca la Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad; iniciativa de ley que impulso el Grupo Parlamentario del PRI en la LXI Legislatura y que con el consenso y compromiso de las diferentes expresiones políticas, que integraron la legislatura, se doto a las personas con discapacidad de un marco jurídico con perspectiva de derechos humanos y acorde la Convención de Naciones Unidas que nos coloca a la vanguardia de la legislación más avanzada del mundo.

En la década del 2000, recogiendo años de trabajo y autoridad moral, don Gilberto Rincón, junto con otras personalidades a nivel internacional, dio una tenaz lucha al seno de la Organización de las Naciones Unidas a fin de conseguir la aprobación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad; así como de otros instrumentos que llevaron a la reforma del artículo Primero Constitucional en materia del derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación; la creación de la Ley Federal para prevenir y erradicar la Discriminación; así como a la creación del Consejo Nacional para prevenir y eliminar la Discriminación.

La citada convención y su ratificación por el Estado mexicano, marcó un precedente más en la historia de los derechos humanos en nuestro país, y que junto a la afortunada y gran reforma del artículo 1o. de la Constitución en junio del 2011, que dio rango constitucional a los Tratados Internacionales ratificados por el estado mexicano y por consiguiente la responsabilidad de armonizar a todo el Orden Jurídico Nacional, incluida la propia Constitución

Sin duda que los esfuerzos gubernamentales y avances legislativos que en la materia se han generado en el país son plausibles, sin embargo, como lo demuestran las estadísticas, resulta fundamental seguir fortaleciendo nuestro andamiaje legal con el objetivo de lograr que las personas con discapacidad ejerzan de manera integral sus derechos.

Hoy nos encontramos que por falta de claridad normativa y de una aplicación adecuada de la ley vigente, la SCJN ha tenido que intervenir a fin de proteger los derechos de las personas con discapacidad que se supone ya tiene garantizados.

Como vía de ejemplo en enero de 2014, a propuesta de la ministra Olga Sánchez Cordero, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación brindó protección jurídica amparando a la joven con discapacidad Mariana Díaz Figueroa, quien por padecer parálisis cerebral infantil fue víctima de discriminación laboral por una empresa del sector privado.⁵

En el mismo tenor, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en las sesiones del 9 y 10 de febrero de 2015, al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2009, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversos preceptos de la Ley de Salud Pública de Baja California, determinó invalidar la porción normativa del primer párrafo del artículo 147 de dicho ordenamiento, que dice: no dependientes , al considerarla discriminatoria de los menores con discapacidad dependiente,

por impedir el acceso a los niños en esa situación a los centros de desarrollo infantil de esta entidad federativa. Dicha invalidez surtirá sus efectos a la notificación de la resolución al Congreso del estado. Asimismo, el alto tribunal estableció que ese órgano legislativo deberá ajustar todo su marco normativo de la materia, a más tardar durante el próximo periodo legislativo, a fin de que se adopte el nuevo modelo inclusivo contemplado en las disposiciones internacionales.⁶

Luego entonces, la reforma constitucional de 2011, que dio el rango constitucional a los derechos humanos y otorgó la validez jurídica a los tratados internacionales en nuestro sistema normativo, constituye el principal pilar para establecer la obligación del Estado a fin de lograr garantizar la protección, el respeto y ejercicio de los derechos humanos de nuestra sociedad en su conjunto, y que además nos brinda la oportunidad de seguir construyendo mejores condiciones para que los sectores más vulnerables, en este caso, para que las personas con discapacidad alcancen su desarrollo integral y sobre todo para que disfruten plenamente de sus derechos individuales y colectivos.

En este tenor y de acuerdo con lo establecido por la ley fundamental, es urgente que el Estado asuma el compromiso de cumplir con disposiciones normativas establecidas en los instrumentos internacionales que en materia de derechos de personas con discapacidad ha suscrito, entre ellos, a las disposiciones de Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Compañeras y compañeros legisladores: como representantes de la población mexicana tenemos el compromiso de unir esfuerzos legislativos en favor de las personas con discapacidad para que ellos puedan desarrollarse a plenitud, para que logren satisfacer sus necesidades y acceder dignamente a la salud, asistencia social, educación, accesibilidad, vivienda, empleo, deporte, transporte, comunicaciones, recreación, cultura y turismo, libertad de expresión, así como a la opinión y acceso a la información, en igualdad de oportunidades que los demás sectores de la sociedad mexicana, en este sentido, debemos de fortalecer la ley con el objetivo hacer más eficiente una promoción y protección que aseguren el ejercicio pleno e integral de sus derechos humanos.

Es importante recordar que en febrero de 2015, el pleno del Senado de la República aprobó una reforma de la Ley Federal del Trabajo, para incorporar la noción de “trabajo digno o decente”, y prohibir cualquier tipo de discriminación en el ámbito laboral y regular, en igualdad de oportunidades, el acceso al empleo de personas con discapacidad.⁷

En este contexto, a fin de complementar esta importante reforma, así como la legislación vigente en la materia, es necesario plasmar textualmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanas la obligación del Estado para salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad.

Por lo expuesto me permito presentar a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad

Único. Se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

...

...

...

...

El Estado garantizará los derechos de las personas con discapacidad promoviendo en todo momento su inclusión, integración y participación efectiva para que alcancen un desarrollo integral digno y el ejercicio de sus derechos laborales.

Transitorio

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

Notas

1 http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/es/

2 <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/discapacidad0.pdf>

3 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343100&fecha=30/04/2014

4 http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=733&id_opcion=103&op=213

5 <http://noticieros.televisa.com/mexico/1401/scjn-ampara-joven-discapacitada/>

6 <http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=3023>

7 <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52860>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016.

Diputados: César Camacho Quiroz, Jorge Carlos Ramírez Marín, Ruth Noemí Tiscareño
Agoitia (rúbricas).

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato, a cargo del diputado Francisco Xavier Nava Palacios, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema que la Iniciativa pretende resolver

La evolución de nuestra joven y frágil democracia no ha sido plena y en el México de hoy la consolidación y vigencia de esa democracia está en riesgo si no generamos cambios que permitan ampliar los instrumentos de participación ciudadana y rendición de cuentas, más allá de los mecanismos formales de democracia representativa y de elección directa de autoridades. Hoy resulta apremiante generar cambios que amplíen las relaciones democráticas entre la sociedad y el Estado y que sirvan además como un mecanismo de contención ante el debilitamiento de la legitimidad del Estado y a la creciente desconfianza del ciudadano hacia sus representantes, como viene ocurriendo en el escenario político actual.

A pesar de algunos avances logrados para instaurar mecanismos de participación ciudadana en nuestra Constitución que se han venido dado en los últimos años, en particular, con la instauración de las figuras de consulta popular y de Iniciativa ciudadana como figuras de democracia indirecta, hay especialistas quienes afirman que “México mantiene un rezago en cuanto la democracia participativa materializada a través de sus diferentes formas como el plebiscito, referéndum, la iniciativa legislativa, la revocación de mandato, el presupuesto participativo, en la acción ciudadana de inconstitucionalidad, etc., toda vez que muchas naciones del mundo han incorporado distintas formas de participación ciudadana en sus textos constitucionales y se ha revisado la participación popular en la toma de decisiones fundamentales en el ejercicio del poder político”¹

Desde luego que estas formas no generan por sí mismas una mayor calidad democrática, especialmente las figuras de plebiscito y consulta popular sobre las cuales ronda un viejo y profundo debate donde “El escaso aprecio de que gozan entre los partidarios de la democracia representativa proviene de su abuso por parte de regímenes autoritarios y totalitarios en los siglos XIX y XX, cuya práctica ha significado no una desviación sino una suplantación de su significado teórico, como expresión libre de la voluntad popular”.² De tal modo que “las élites del poder que dirigen a la clase dominante pueden arrastrar a una parte del pueblo y legitimarse en una consulta a la manera bonapartista, pero esto es un desafío para las fuerzas democratizadoras, más que un motivo de parálisis; de otro modo quedaría intacto el monopolio del poder, siendo que de lo que se trata es de redistribuirlo”.³

El ejercicio monopólico del poder en nuestro país ha devenido en abusos sistemáticos en contra de la población, los representantes electos han traicionado la voluntad de quien los eligió, violentando con su actuar, sus derechos humanos; los gobernantes incluso se han coludido con el crimen organizado como se ha documentado en los estados de Veracruz y Coahuila o se han servido del mismo para arrebatar a empresarios y particulares sus propiedades, como es el caso del estado de Quintana Roo; en general priva en nuestro país

un descontento asociado a la percepción que funcionarios y representantes de todos los niveles, incluyendo el Presidente de la República, disponen ilegalmente y abusivamente de recursos públicos y sin embargo no existe un mecanismo institucional que permita a los ciudadanos, remover a sus representantes electos en un marco de democracia formal.

El voto popular representa el otorgamiento de la confianza y la voluntad colectiva, pero dicha confianza no se deposita en el representante popular para que éste actúe arbitrariamente, sino para el cumplimiento de esa voluntad en el marco de los derechos y prerrogativas de los que deben gozar los ciudadanos.

Si los ciudadanos eligen a sus representantes a través del voto y mediante el mismo entendemos que se concreta la voluntad de la cual emana la autoridad, es claro que esta autoridad puede ser revocada por la voluntad que le da origen. Sin embargo, esta expresión que señala el origen de la autoridad en la voluntad colectiva es sólo declarativa, por lo que, en la práctica, los ciudadanos no cuentan con los instrumentos a través de los cuales pueden revocar el mandato que han conferido, del mismo modo como es otorgado.

Esta deficiencia instrumental en la formación del mandato debe ser corregida pues el objetivo de la democracia es mantener la legitimidad de quien representa la voluntad popular, favoreciendo en todo momento la vigilancia que los ciudadanos hacen de sus gobernantes y permitiendo que de forma virtuosa, estos puedan ser revocados en el mandato conferido cuando es claro que sus actos son contrarios a la voluntad popular que les confirió el poder, por lo que el derecho revocatorio se constituye en mecanismo que refuerza el Estado democrático y pone límites a la separación abismal que se forma entre ciudadanos y gobernantes a través de la partidocracia.

Argumentos que sustentan la iniciativa

La revocación de mandato es el procedimiento por medio del cual, los ciudadanos pueden poner fin al cargo del gobernante electo con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido. Este procedimiento implicaría que los ciudadanos mexicanos, tendrían la posibilidad de destituir de su cargo a los servidores públicos que hayan sido electos popularmente; es decir, al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados, al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, a los municipales, miembros de los cabildos, además de alcaldes y concejales de la Ciudad de México, toda vez que, desde la perspectiva de los ciudadanos, estos hayan perdido legitimidad, reconociendo la capacidad de las personas de aceptar el incumplimiento constante en las obligaciones derivadas del ejercicio del cargo, actos de corrupción, impunidad, violación de derechos humanos, e incluso, la clara ineptitud en su desempeño.

“Este procedimiento, también conocido como “recall”, tiene su origen en el derecho anglosajón. Algunos lo sitúan en Estados Unidos debido al desarrollo que logró alcanzar en ese lugar en la década de 1890. La revocatoria de mandato se fundamenta en el principio de soberanía popular y de representación, en el sentido de que los funcionarios públicos son depositarios de la voluntad popular y por ende, están sujetos al control ciudadano, toda vez que el pueblo es quien otorgar a sus gobernantes un mandato para que ejerzan el poder

político. De ahí que el concepto de “mandato imperativo” adquiere especial valor, pues los mandatarios deben atenerse a las instrucciones de sus electores”.⁴

“A diferencia de otros procedimientos de destitución (como el juicio político y el impeachment), la revocación del mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designó al funcionario público y no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso”,⁵ es decir la revocación es una competencia de la ciudadanía, dejando intactas las prerrogativas del Congreso.

Las ventajas de este instrumento son las siguientes: aumenta el interés de los electores en los asuntos políticos al permitirles la participación directa en decisiones de gran relevancia; obliga a los gobernantes a mantener una relación más cercana con el electorado; le recuerda al gobernante que su labor es evaluada directamente por el ciudadano y por último, faculta al elector a destituir al funcionario cuando haya perdido la confianza en él.

Sin embargo, este instrumento específico de democracia semidirecta debe enfrentar diversos retos para su instrumentación, principalmente el que tiene que ver con el número de electores solicitantes y el umbral mínimo de votación emitida y votación favorable para que el resultado sea válido y obligatorio, de tal manera que el número de solicitantes no debiera ser tan bajo que una minoría carente de representatividad ponga en marcha el mecanismo de revocación (en esta propuesta se propone un umbral del 10% de los electores como sucede con la legislación del estado de Chihuahua), ese es quizás el menor de los problemas porque el mayor es el número de ciudadanos que acuden a votar en este tipo de consultas.

Es así que “en las consultas a los ciudadanos la tasa de participación es baja y no aumenta la participación del electorado, por lo que la decisión es tomada por menos electores que los que eligieron al parlamento, lo que pone en duda la legitimidad de sus decisiones. En cambio la participación de los ciudadanos es más alta en las elecciones de candidatos, lo que confiere mayor legitimidad a las decisiones de los representantes. En el más representativo de los casos, Suiza, la tasa de participación no excede de 49 por ciento de los electores inscritos, y cae hasta el 30 por ciento. La decisión es tomada por una clara minoría, y no se ve cómo sería más legítima si hubiera sido adoptada por una asamblea parlamentaria”.⁶

Según Claude Emery⁷ existen formas de corregir la falta de legitimidad de una decisión por causa de una muy baja participación, elevando el umbral que debe franquear el total de votos emitidos calculado sobre los electores inscritos o con derecho; sugerencia que se adopta en esta propuesta estableciendo como válida y obligatoria la consulta cuando emitan su sufragio al menos el 25 por ciento de los ciudadanos en la lista nominal de electores y empatando la consulta revocatoria a otras elecciones que en el caso de México proponemos que sea la de diputados federales o locales cuyo cargo no es objeto de revocación.

En ese sentido se debe reconocer que otros problemas de la consulta revocatoria son los efectos intrínsecos de la misma, donde una mayoría que se pronuncia a favor o en contra de la continuidad lo gana todo a través de un mandato imperativo, mientras que una minoría lo pierde todo y no hay ningún mecanismo resarcitorio, pero ese es el riesgo que se debe

correr para garantizar la estabilidad del propio sistema democrático cuando se encuentra en un límite. Pero este problema encuentra solución conservando el sistema de representación de minorías. Por tal razón en esta iniciativa de reformas constitucionales no se propone la revocación de los miembros de los congresos locales ni los del Congreso de la Unión.

Los miembros del parlamento son garantes de la pluralidad política, pero también son depositarios de facultades revocatorias; en el caso mexicano los legisladores locales están facultados para disolver ayuntamientos y revocar el mandato de un gobernador o fincarle juicio político y en el caso federal los diputados se convierten además en jurado de procedencia de modo tal que el poder legislativo es una primera instancia de revocación.

Se debe también reconocer que en el caso mexicano la elección intermedia para renovar legislaturas locales no ha logrado convertirse en una forma de fortalecer el contrapeso natural que debiera significar la elección de un Poder Legislativo independiente al Poder Ejecutivo. Son varios los factores que se conjuntan, en primer lugar porque las elecciones intermedias presentan un gran nivel de abstencionismo, lo cual permite que la movilización y el clientelismo electoral favorezcan los intereses del partido político que detenta el Poder Ejecutivo. Por otro se encuentran las cláusulas de gobernabilidad que evitan que ciertos porcentajes de votación den lugar a la conformación de primeras minorías legislativas de signo político distinto al del gobernador, pero también sucede que cuando el sentido de la votación da lugar a la conformación de una clara mayoría de signo político distinto al del Poder Ejecutivo Local y se está ante el extraño caso de “gobierno dividido”, las componendas entre la partidocracia hacen que el Poder Ejecutivo no sea verdaderamente acotado por una mayoría legislativa de oposición.

Pero estos defectos del parlamentarismo mexicano pueden corregirse y convertirse en una ventana de oportunidad con la implementación de la consulta revocatoria. Un aspecto sustancial del modelo que se propone a través de la presente iniciativa es que se empata la posibilidad de llevar a cabo una consulta popular revocatoria con la elección simultánea de una nueva legislatura local o federal. De este modo el mandato de la ciudadanía puede convertirse en un mandato claro e indubitable a favor de la continuidad y permanencia o, en caso contrario, se estará en la posibilidad de formar un nuevo gobierno que será nombrado desde una nueva conformación parlamentaria si es que es voluntad de la ciudadanía revocar el mandato de un Gobernador, del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, de los Presidentes Municipales o del Presidente de la República.

No se trata de revocar por revocar o de concentrar la acción ciudadana para hacer dimitir a un personaje político personalizando las culpas del descontento. Si la crisis institucional y democrática precisa un cambio de rumbo, este podrá darse de manera pacífica, articulada y sin ninguna simulación, cuidando además la pluralidad y la representación proporcional. De igual modo quedan intactas las facultades revocatorias de los parlamentos las cuales pueden usarse en todo momento sin que estas queden por detrás o subordinadas a la facultad revocatoria ciudadana.

Bajo el esquema de esta propuesta corresponderá a los congresos estatales y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, expedir las leyes secundarias que normen el proceso de revocación de los munícipes, miembros del cabildo y los alcaldes y concejales de la

Ciudad de México, ya que existen una enorme variedad de sistemas electorales municipales y esquemas de proporcionalidad al interior de los cabildos.

En las sociedades modernas la diversidad de intereses genera conflictos cuya solución exige grandes esfuerzos por alcanzar la integración y el equilibrio social. Los mecanismos plebiscitarios permiten uno de los modos de integración social particularmente en sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas donde la consulta puede constituirse en la vía pacífica por excelencia que permita canalizar esos esfuerzos para reordenar a la sociedad que de otro modo puede derivar en violencia.⁸

Son varios los países latinoamericanos que han incluido en sus constituciones consultas revocatorias. Citamos como un ejemplo ilustrativo e indicativo el texto constitucional vigente en la República del Ecuador en 2008:

Capítulo quinto
Derechos de participación

Artículo 61. Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. (...)
2. (...).
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. (...)
8. (...)

Artículo 105. Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o

Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

Nuestro país no es ajeno a la consulta revocatoria ya que en tres entidades federativas está prevista la revocación de mandato: Chihuahua, Sinaloa y Quintana Roo. Citamos como un ejemplo ilustrativo e indicativo el texto constitucional vigente de Chihuahua que desde el año 1997 incorpora la figura de revocación:

Capítulo
Del Poder Público

IV

Artículo 27. La soberanía del Estado, reside, originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los Poderes establecidos en esta Constitución.

(...)

(...)

(...)

Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario.

(...)

(...)

(...)

Es así que la consulta revocatoria de ningún modo puede significar el debilitamiento de las instituciones representativas, por el contrario, la falta de representatividad y legitimidad que padecen, merma los objetivos de un gobierno representativo, como sucede ahora en nuestro país y en consecuencia, el derecho a la consulta revocatoria se constituye como una salida democrática que además pone límites al manejo patrimonialista del poder público, a la partidocracia, a la separación incontrolable de los partidos frente a los gobernados y los obliga a responder más fielmente a las demandas ciudadanas.

Fundamento legal

Con fundamento en los Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción I; 77, numeral 3; 78, y 102, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Ordenamientos a modificar

Fracción IX y sus numerales 1o, 2o, 3o, 4o, 5o y 6o al artículo 35, un sexto párrafo al artículo 108 y un párrafo cuarto a la fracción I del artículo 115, un párrafo cuarto a la fracción I y un inciso q) a la fracción IV del artículo 116, un párrafo segundo a la fracción III del artículo 122 y se reforman la fracción III del artículo 36, la fracción XXIX-Q del artículo 73 y el artículo 83 y la fracción VI del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la revocación de mandato.

Texto normativo propuesto

Proyecto de Decreto

Artículo Único. Se adiciona una fracción IX y sus numerales 1o, 2o, 3o, 4o, 5 y 6o al artículo 35; un sexto párrafo al artículo 108; un párrafo cuarto a la fracción I del artículo 115; un párrafo cuarto a la fracción I y un inciso q) a la fracción IV del artículo 116; un párrafo segundo a la fracción III del artículo 122 y se reforman la fracción III del artículo 36; la fracción XXIX-Q del artículo 73; el artículo 83; la fracción IV inciso a) del artículo 116 y la fracción VI del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. al VIII. ...

IX. Revocar el mandato de los funcionarios públicos electos por elección popular .

1. Podrán ser sujetos de revocación de mandato mediante consulta ciudadana el presidente de la República, los gobernadores de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos, el jefe de gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías de la Ciudad de México cuando haya transcurrido la mitad de su gestión.

2. Podrán solicitar la aplicación de una consulta de revocación de mandato el equivalente al 10 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en la demarcación territorial correspondiente.

3. La revocación del mandato sólo podrá ser procedente una sola vez durante el período constitucional que corresponda al cargo de elección.

4. El Instituto Nacional Electoral recibirá las solicitudes de revocación de mandato para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Constitución y en la legislación en la materia. Adicionalmente, tendrá a su cargo la organización y desarrollo de

las consultas ciudadanas de revocación de mandato, así como del cómputo y declaración de los resultados.

5. La realización de las consultas revocatorias deberán coincidir con las elecciones intermedias cuando se elijan Diputados Federales o diputados locales.

6. El resultado de la consulta de revocación de mandato será válido y de ejecución obligatoria cuando participen al menos el veinticinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la demarcación territorial correspondiente.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. y II. ...

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

IV. a V...

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originaria mente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno y revocar el mandato a los funcionarios públicos electos en elección popular incluyendo al Presidente de la República.

Artículo 73 . El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P. ...

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

XXIX-R. a XXX. ...

Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en él seis años, salvo que este le sea revocado . El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Artículo 108. ...

...

...

...

...

Los servidores públicos que ocupen los cargos de Presidente de la República, gobernadores de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos, el jefe de gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías de la Ciudad de México, podrán ser removidos de sus puestos mediante consulta de revocación de mandato en los términos de esta Constitución y las leyes aplicables, independientemente de las responsabilidades en las que hayan podido incurrir durante el periodo de su encargo .

Artículo 115. ...

I. ...

...

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Los ciudadanos habitantes del municipio podrán solicitar una consulta para la revocación del mandato de los representantes populares electos en los ayuntamientos, en los términos de esta Constitución y la legislación aplicable.

...

...

II. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Los gobernadores de los estados podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato, en términos de la presente Constitución y la legislación aplicable en la materia.

...

a) y b)...

...

II. y III. ...

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

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos y las consultas revocatorias se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b)... a p)...

q) Se regulen los procesos de consulta popular y revocación de mandato en los términos de esta Constitución y la legislación aplicable en la materia.

V. a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ... II. ...

III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México podrá ser sujeto de revocación de mandato mediante consulta ciudadana en los términos de la presente Constitución.

IV. a V. ...

VI. ...

a) Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales. Los alcaldes y concejales podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato en los términos de la presente Constitución y la legislación aplicable en la materia.

b) a f) ...

VII. a XI. ...

Artículos Transitorios

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

Segundo. Una vez publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión tendrán un plazo de 90 días para expedir la legislación general que regule la figura de revocación de mandato, contemplando los medios de impugnación y la resolución de controversias respecto a esta figura.

Tercero. Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México tendrán un plazo de 180 días para incorporar la figura de revocación de mandato al marco jurídico local que corresponda.

Notas

1 Rodríguez Saldaña, Marcial; “Reforma Constitucional y participación Ciudadana en México”; en Valadés Diego, Carbonell Sánchez Miguel, Fix-Fierro Héctor, Coordinadores; Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo; Estado constitucional, tomo IV, volumen 2 Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM. 2015 p.545

2 Rendón Corona, Armando; “La consulta al pueblo. Formas de la democracia semidirecta”; Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa-Itaca , México, 2010, p.12

3 *Ibídem* p.47

4 Rivera Sánchez, Juan Luis; “Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales”; en: Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, San José Costa Rica. pág. 13.

5 García Campos, Alan; “La revocación de mandato: un breve acercamiento teórico”; en Quid Juris. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México; página 25

http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qd_iuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf

6 Rendón Corona, Armando; “Debate en torno a la democracia semidirecta” en: Política y Cultura, núm. 11, invierno, 1999; Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco; México pp. 92-93.

7 Emeri, Claude; “Elections et referendums”; en: Madeleine Grawits y Jean Leca. Traite de Science Poitique, París, vol. 2, pp. 334-335. Les régimes politique contemporains: Presses Universitaires de France, París, 1985, cap. V, sección I.

8 Rendón Corona, Armando; “La consulta al pueblo. Formas de la democracia semidirecta”; Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa-Itaca, México, 2010, p.27.

Palacio Legislativo de San Lázaro a los 25 días de octubre de 2016.

Diputado Francisco Xavier Nava Palacios (rúbrica)

De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, Apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Recinto Legislativo, a 18 de octubre de 2016.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

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

Presente

Por este conducto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 42, fracción XXV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10, fracción XXI, 50, fracciones IV y V; 58, fracción X, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, me permito hacer de su conocimiento que el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sesión celebrada en la fecha citada al rubro, resolvió aprobar la siguiente:

Propuesta de iniciativa

Iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sírvase encontrar anexo al presente, copia del dictamen en comentario para los efectos correspondientes.

Sin otro particular, reitero a usted mi consideración distinguida.

Atentamente

Diputado Antonio Xavier López Adame (rúbrica)

Presidente

Dictamen respecto a la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 fracción V, apartado C, numeral 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal

VII Legislatura

Presente

El pasado veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, fue turnada a esta Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, para su análisis y dictamen, la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presenta el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

La Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, incisos o) y q), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8, fracción I, 18, 19, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46 fracción I, 48 y 49 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10 fracciones I y II, 11, 14, 17 fracciones III y V, 18 fracciones II, III, IV, VII y X, 59, 60 fracción II, 61, 62 fracción XXIII, 63, 64, 66, 68, 89, 90 y 91 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 28 párrafos I, II, III, IV, V y IX, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 85 fracción I, 86, 90 y 91 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9 fracción I, 19, 34, 35, 42, 43, 44, 46, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57 del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; se dio a la tarea de trabajar en el análisis de la propuesta en cuestión, para someter a consideración del honorable pleno de la Asamblea Legislativa el presente dictamen, al tenor del siguiente:

Preámbulo

1. Esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal es competente para conocer de la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presenta el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

2. Para cumplir con lo dispuesto por los artículos 28, 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la y los integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, se reunieron el 28 de septiembre de dos mil dieciséis, a efecto de analizar y elaborar el dictamen que se presenta al pleno de esta honorable Asamblea Legislativa bajo los siguientes:

Antecedentes

1. El veinticinco de agosto de dos mil dieciséis el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante la Comisión de Gobierno de esta Asamblea Legislativa, VII Legislatura, la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 fracción V, apartado C, numeral 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Con fecha 26 de agosto de 2016, mediante oficio número ALDF/VIII/CG/ST/1470/2016, de fecha 25 de agosto de 2016, suscrito por el licenciado Luis Gabriel Sánchezcaballero Rigalt, secretario técnico de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura, fue turnada para su análisis y dictamen a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presenta el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

3. Para cumplir con lo dispuesto por los artículos 28, 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la y los integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, se reunieron el 28 de septiembre de dos mil dieciséis, a efecto de analizar y elaborar el dictamen que se presenta al pleno de esta honorable Asamblea Legislativa bajo los siguientes:

Considerandos

Primero. Esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal es competente para conocer de la presente la iniciativa de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presenta el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 7, 10 fracciones I y XXVII, 89 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 28, 30 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 1, 3, 4, 8, 9 fracción I, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y demás relativos del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea legislativa del Distrito Federal.

Segundo. Qué la iniciativa sujeta a análisis, plantea:

“...La presente iniciativa tiene como objetivo fortalecer la participación ciudadana en las entidades federativas, dejando de considerar a la misma como una rama del derecho electoral y elevando su importancia facultando a los órganos legislativos locales para crear Institutos de participación ciudadana independientes de los organismos públicos locales en materia electoral.

La Ciudad de México y diversas entidades federativas han impulsado mayor número de mecanismos de democracia participativa que de los existentes en el ámbito federal.

En la Ciudad de México, por ejemplo, ya contábamos con una Ley de Participación Ciudadana desde el año 1995, mientras que a nivel federal, fue hasta la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012 que se incorporaron las figuras de iniciativa ciudadana y consulta popular.

Es decir, la Ciudad de México cuenta con más de veinte años de experiencia respecto a mecanismos de democracia participativa; en el mismo sentido, diversos estados de la República han logrado consolidar las herramientas de participación ciudadana.

I. Distinción entre democracia representativa y democracia participativa

El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Es decir, el texto constitucional señala que la democracia es más que un régimen político y, más que llevar a cabo elecciones cada tres años, lo cual nos lleva a distinguir entre democracia representativa y democracia participativa.

La democracia representativa puede ser definida como aquella en la que el pueblo gobierna a través de representantes que son electos mediante el sufragio secreto, para que integren los diversos órganos que ejercen atributos de autoridad, es decir, los ciudadanos eligen a sus representantes como diputados y senadores, por medio de quienes tendrán su representación en el Congreso de la Unión, que es el lugar donde se toman las decisiones que impactarán a la sociedad, las leyes que rigen a nuestro país.

Sin embargo, diversos autores señalan la importancia de tomar en cuenta la participación de los ciudadanos más directa en los procesos de toma de decisiones, siempre que existan las vías para hacerlo.

Es decir, la participación social en los actos de gobierno no se agota con el acto de la elección, sino que debe permanentemente subsistir en la legitimación de los actos públicos, lo que da lugar a la teoría de la participación democrática .

De esta manera podemos encontrar a lo que hoy conocemos como democracia semidirecta o participativa que se puede definir como una forma de lograr la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés general, a través de la vía institucional que permite conocer la voluntad popular para avalar determinada decisión.

La democracia participativa permite que el gobierno del pueblo , sin necesidad de que toda la población se reúna en lugares públicos a emitir su opinión y tomar decisiones de gobierno, pueda expresar esa voluntad colectiva, a través de mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, o la revocación del mandato, que permitan escuchar la voz popular antes que sea tomada una decisión importante respecto de alguna actividad del gobierno.

Para ello, resulta necesario reformar el numeral 9, apartado C, fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derogando la facultad exclusiva de los organismos públicos locales en materia electoral de organizar, desarrollar, realizar el cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana.

II. La participación ciudadana en la Ciudad de México

La primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fue publicada el 12 de junio de 1995, la cual fue elaborada por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito federal, dentro de los objetivos principales de dicha ley se encontraban: proporcionar mecanismos institucionales que permitan una mejor comunicación entre la administración pública del Distrito Federal y los gobernados.

Este primer texto, incorpora las siguientes figuras: los consejos ciudadanos, la audiencia pública, la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, las quejas y denuncia, los recorridos periódicos del delegado, y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

La Ley de Participación Ciudadana que actualmente rige en la Ciudad de México fue publicada en la Gaceta Oficial el 17 de mayo de 2004, y su última reforma es de fecha 25 de mayo de 2016.

Dentro de los mecanismos de participación ciudadana existentes se encuentran en el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas y la audiencia pública, entre otros.

Es decir, en la Ciudad de México existe un amplio elenco de mecanismos de participación ciudadana, a diferencia de los existentes en el ámbito federal, ya que la Constitución hace referencia únicamente a la iniciativa ciudadana y a la consulta popular...

III. Los mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas

Así como existen diversos mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México, todas los estados de la República han incorporado en sus legislaciones locales figuras como la iniciativa ciudadana, la consulta popular, el referéndum y el plebiscito...

IV. Libertad configurativa de las entidades federativas

Cada una de las entidades federativas atiende al marco que establece el artículo 116, fracción 11, de la Constitución Federal, sin embargo, existe una libertad legislativa para que, dentro de este marco constitucional, lo que permite que exista una evolución mayor a nivel local sobre las figuras de participación ciudadana.

Precisamente, si atendemos a esa libertad configurativa y abrimos el candado del artículo 41 fracción V, Apartado e, numeral 9 de la Constitución, se daría paso a poder establecer a nivel local la legislación necesaria que pueda dotarle al legislador local la posibilidad de establecer las normas necesarias que den paso a la creación de Institutos de Participación local en cada entidad federativa.

Lo anterior, sin que sea necesario un órgano a nivel nacional, ya que como sucedió previamente con la evolución de las figuras de participación ciudadana y sus respectivas regulaciones, una vez más, la innovación se originaría a nivel local, donde se atendería a los mecanismos de participación ciudadana que cada entidad federativa contemple en su propia legislación.

V. Artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con base en lo establecido por el artículo 41 constitucional, que en su fracción V, apartado C, numeral 9 señala que los procesos de participación ciudadana estarán a cargo del Instituto Nacional Electoral, así como de los organismos públicos locales.

Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). [...]

[...]

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

[...]

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

[...]

9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;

De esta manera, en algunas entidades federativas los institutos electorales locales han cambiado su denominación a Instituto Electoral y de Participación Ciudadana como en los casos de Guerrero, Oaxaca, Yucatán y Jalisco, por mencionar algunos.

En la Ciudad de México el Instituto Electoral del Distrito Federal (JEDF) es la autoridad responsable de llevar a cabo los procesos de participación ciudadana que se encuentran contenidos en el Estatuto de Gobierno, así como en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Sin embargo, es necesario que para poder dotar de autonomía y otorgarle la importancia e independencias que merece la participación ciudadana, deba separarse del tema electoral, con la finalidad de que los ciudadanos lo entiendan también como un derecho para poder participar activamente en la toma de decisiones.

Por lo tanto para poder proponer la creación de un Instituto de Participación Ciudadana es necesario el proyecto de reforma al artículo 41 constitucional que establezca la posibilidad de una institución distinta e independiente al Instituto Electoral local para que, en lo específico, pueda ser autoridad en los procesos de participación ciudadana...”

Tercero. De la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión y toda vez que se ha realizado el estudio y análisis de la misma, la y los integrantes de esta Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, consideran que es atendible

Lo anterior en virtud de que este órgano legislativo está facultado en legislar en materia de lo que expresamente le confiere el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral que dentro de las facultades para legislar se encuentra la de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas a la ahora Ciudad de México, ante el Congreso de la Unión, facultad que se encuentra prevista a través del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso o), de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mismo que a la letra señala:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

...

...

...

...

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: Base Primera . Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

...

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los órganos del Distrito Federal. Legislativo. Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabulados desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al jefe de gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la

elección ordinaria del jefe de gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al jefe de gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa. Serán aplicables a la Hacienda Pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa a más tardar el 30 de abril. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal tendrán carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al jefe de gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad;

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al o) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) al m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales;

- g) Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa;
- ñ) Legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Distrito Federal, así como en materia de organización y administración de archivos, de conformidad con las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. El Distrito Federal contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna;
- o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión ;

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

q) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

...

I. a II. ...

...

...

...

I. a VI. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

En este orden de ideas y en virtud de que la y los integrantes de esta comisión dictaminadora coinciden que es de suma importancia que la participación ciudadana quede plasmada en nuestro ordenamiento legal fundamental para que así se garantice la misma atendiendo los mecanismos referidos en la propuesta, materia del presente dictamen para la misma y derivado a ello quede contemplada en nuestra próxima legislación local, y en consecuencia de lo antes referido los gobernados cuenten con un ejercicio pleno la democracia representativa y la democracia participativa en la decisiones importantes de nuestra capital, logrando lo anterior ofreciendo el libre y fácil ejercicio de la misma como lo son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas y la audiencia pública, entre otros.

En este contexto esta comisión dictaminadora considera necesario aprobar la presente propuesta, lo anterior debido a las razones antes expuestas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 7, 10 fracción I y XXXVIII, 89 y los demás relativos del Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 1, 3, 4, 8, 9, fracción I; 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y demás relativos del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

Resuelve

Primero. Se aprueba la presente iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presenta el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, misma que se anexa al presente dictamen para ser remitida a la Cámara de Diputados.

Segundo. Túrnese el presente dictamen a la Mesa Directiva y a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para los efectos a que se refieren los artículos 28, 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Dado en el Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los 28 días del mes de septiembre de dos mil dieciséis.

Diputados: José Manuel Ballesteros López (rúbrica), presidente; Dunia Ludlow Deloya, vicepresidenta; Raúl Flores García (rúbrica), secretario; Juan Gabriel Corchado Acevedo (rúbrica), José Manuel Delgadillo Moreno (rúbrica).

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los integrantes del Grupo Parlamentario del PES

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

Exposición de Motivos

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

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

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

El Fuero es una figura jurídica incorporada a nuestro derecho constitucional desde las Cartas Supremas de Cádiz, heredada a nuestra ley fundamental de 1824, posteriormente a la Constitución Centralista de 1836 y por último a la reformista de 1857. La finalidad de la inmunidad constitucional para los legisladores en el Congreso fue para fortalecer el

equilibrio de poderes de la Unión y la forma en que se integraría el Sistema Político Mexicano.

En torno a las figuras jurídicas en mención, la Constitución de 1836, consideraba al Poder Ejecutivo, a los ministros de la Alta Corte de Justicia, así como a los de la Marcial, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores de los departamentos; en cambio, en las demás constituciones se hace referencia a una especie de protección en favor de los integrantes del Congreso, a efecto que éstos desempeñen sus funciones con autonomía e independencia de criterio y expresión de opiniones.

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

Desde 1982 hasta 1990 se han efectuado diversas reformas constitucionales, mismas que han retomado la redacción de la Constitución de 1836; con éstas se modifica de manera integral el título cuarto de nuestra actual Carta Magna, con lo cual se amplía la protección a un diverso y número mayor de servidores públicos. Actualmente 1,854 gozan de la inmunidad procesal, entre ellos, el titular del Poder Ejecutivo, los legisladores del Congreso de la Unión, los 500 diputados, los 128 senadores, los 11 ministros del Poder Judicial, los 7 magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los 7 consejeros de la Judicatura Federal, los 20 secretarios de estado y los 66 integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Así también, protege al procurador general de la República, al procurador de Justicia del Distrito Federal, al jefe de gobierno del Distrito Federal, a los 11 integrantes del Instituto Nacional Electoral, a los mil 71 diputados de los 31 congresos locales, y a los 31 gobernadores.

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

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

A partir de esta premisa, es menester precisar que nuestro sistema jurídico mexicano está concebido en la Carta Magna, la cual fue creada para consagrar primordialmente las garantías individuales, derechos y prerrogativas constitucionales y para establecer sus

límites con la finalidad de fortalecer el equilibrio de poderes en el sistema político mexicano así como el equilibrio interno en la conformación de nuestra institución legislativa federal y estatal.

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

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

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

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

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

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

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

Respecto a los magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, son nombrados por sus respectivos Consejos de la Judicatura, los cuales se encargan de llevar a cabo la selección y nombramiento de los magistrados y jueces, razón por la cual resulta innecesario que posean “Fuero Constitucional”, principalmente porque son servidores públicos nombrados por un órgano especial que dista

mucho de ser elegidos directamente por el voto popular o ser nombrados y ratificados por alguno de los Poderes de la Unión.

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

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

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

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

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

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

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

En razón de que la finalidad de la inmunidad otorgada a los legisladores es para defender las garantías de libertad y democracia en favor de los ciudadanos, pero sobre todo, proteger

los derechos y obligaciones; de aquí la exigencia del Partido Encuentro Social, de erradicar al mal empleado y mal llamado “Fuero Constitucional”, que se traduce en impunidad.

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

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

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

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

La protección constitucional contenida en el mencionado artículo 61 no se extiende a todos los ámbitos de la vida del legislador a quien va dirigida, sino que está muy especificada a un ámbito determinado, ya que expresa textualmente, en lo que interesa: “... por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos...”. Los elementos de la protección van encaminados de manera exclusiva a “las opiniones” que viertan “en el desempeño” de sus funciones, lo que de ninguna manera significa una autorización para violar el resto del marco normativo de nuestro país, pues pensar que dicho atributo fuese extensivo a todas las áreas de la vida del legislador, sería darle una interpretación que va mucho más allá de la verdadera razón de ser, puesto que se trata de darle libertad en el ejercicio o cumplimiento de su función, mas no al resto de las áreas de la vida del legislador, como indebidamente se ha interpretado, ya sea por ignorancia o por conveniencia.

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

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

sector de la población, como para que no se sujetará a ninguna ley en el ejercicio de su función. Es obvio que ese no es el sentido de la norma constitucional en análisis.

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

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

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

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

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

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

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

El ejercicio de la libertad de opinión está remitido a las condicionantes establecidas en el artículo sexto de la misma Constitución, ya analizado con anterioridad, con lo que se concluye que en la actualidad no existe ninguna disposición jurídica que impida el ejercicio de la acción penal en contra de los legisladores, considerando aún que si la conducta

criminal se hubiere dado en el ejercicio del cargo, como por ejemplo al hablar en tribuna, ya que la disposición establece "...a través de cualquier medio...", ello no significa que el responsable se encuentre exento de enfrentar la justicia penal.

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

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

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

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

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

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

Se sigue considerando que el recinto en donde se llevan a cabo las sesiones es inviolable en cuanto a que se trata de un espacio de la libre expresión de las ideas, pero la propuesta del tercer párrafo pretende no permitir que con el pretexto mencionado se evite el cumplimiento de una sentencia condenatoria, como ya ha sucedido en el pasado, en el que por una interpretación ventajosa, se ha evitado el cumplimiento de una orden judicial.

Se tuvo especial cuidado de permitir el ingreso de autoridades judiciales para el cumplimiento de una orden de aprehensión, que desde luego supone el debido cumplimiento del procedimiento establecido en los artículos 111 y 112, sin embargo, para que la autoridad judicial le dé cumplimiento al mandato en cuestión, no se deja a la plena

libertad de la autoridad ordenadora, sino que se establece como condición que exista una previa autorización del presidente de la Cámara respectiva, como requisito indispensable e infranqueable, para evitar cualquier intromisión no autorizada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se consideró que la Cámara de Senadores sea el órgano que acuerde la separación del cargo del servidor público, en razón a que es ésta la que interviene en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, motivo por el cual se deja el procedimiento descrito en este artículo, para que se le dé cumplimiento a las disposiciones

relacionadas con la separación del cargo, y posteriormente en el artículo 112 para que sea este órgano el que complemente las etapas procesales a su cargo.

Una particularidad de esta iniciativa es que los ministros que resulten con sentencia condenatoria, con independencia del delito del que se trate, quedarán separados definitivamente del cargo, es decir, una sentencia condenatoria, por más mínimo que sea el delito, originará la separación definitiva del carácter de ministro, en consideración a que tales personas deben también observar una conducta ejemplar, al igual que el resto de los servidores públicos, siendo por ello que no se les permitirá volver al ejercicio de sus funciones, en la hipótesis de que obtengan una sentencia condenatoria.

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

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

Texto vigente	Texto iniciativa
<p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61. ...</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inviolabilidad constitucional de los miembros de la misma y por la del recinto donde se reúnan a sesionar.</p> <p>No se considera que se violente el recinto parlamentario cuando se trate de cumplimentar una orden de aprehensión, y exista previo permiso y coordinación del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente.</p>

<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p>	<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p> <p>Sólo podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Diputados Locales, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando previo proceso penal sea dictada sentencia condenatoria en su contra.</p> <p>Durante el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad mientras no exista en primera instancia, una sentencia condenatoria.</p> <p>Cuando se dicte sentencia condenatoria, ya sea en primera o</p>
---	---

<p>Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p>	<p>segunda instancia, el órgano jurisdiccional notificará al presidente de la Cámara, que el servidor público ha sido sentenciado, a efecto de ser separado del cargo y quedar a disposición de la autoridad correspondiente. Si la sentencia fuere absolutoria en instancia posterior, el inculpado podrá reasumir su función. Si fuere condenatoria como cosa juzgada, no podrá regresar al cargo ni se concederá al reo la gracia del indulto, y concluida la pena no regresará al cargo para el cual fue electo o designado.</p>
<p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p>	<p>Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p> <p>Para el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y estando debidamente integrada la averiguación previa, el Procurador General de la República solicitará a la Cámara de Senadores, a efecto de que proceda en los términos previstos en este apartado, lo separe del cargo y se proceda penalmente en su contra.</p>
<p>Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.</p>	<p>Para el caso de que la sentencia sea condenatoria como cosa juzgada, no regresaran al cargo de Ministro.</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</p>	<p>Para poder proceder penalmente por los delitos federales contra los</p>

<p>fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p> <p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p> <p>Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.</p> <p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p>	<p>Gobernadores, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Estados, el Procurador General de la República, solicitara a las legislaturas locales, para que en el ejerció se sus atribuciones proceda como corresponda, a efecto de que se pueda ejercer la acción penal.</p>
<p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero</p>	<p>Artículo 112. Durante el periodo que dure el proceso penal, los servidores públicos a los que hace referencia el artículo 111 de esta constitución, podrán continuar ejerciendo el cargo hasta que se dicte sentencia definitiva condenatoria en su contra, la que originara la separación definitiva del cargo. En caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, se hará conforme lo establecido en el artículo 111, párrafo quinto.</p>

<p>de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p>	<p>El órgano de procuración de justicia o jurisdiccional notificará, al presidente de la cámara correspondiente, el acuerdo de ejercicio de la acción penal o la sentencia definitiva que se dicte en la averiguación previo o primera instancia, según sea el caso, dentro de las veinticuatro horas siguientes de emitido la determinación o resolución, a efecto de que este emita el acuerdo de la separación del cargo, de manera expedita, sin que se someta a consideración del pleno y en el que se llamará a ejercer funciones al suplente.</p> <p>Una vez recibida la notificación anterior, el presidente de la Cámara respectiva, tendrá un término de setenta y dos horas, para elaborar y remitir el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, que deberá remitir al Procurador o juez de la causa, quien tendrá cuarenta y ocho horas para ejercer la acción penal o girar la orden de aprehensión, según sea el caso. En caso de incumplimiento de los plazos en este precepto, originará delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.</p> <p>Los procesos penales en donde se involucren a servidores públicos, de conformidad con las disposiciones de este artículo, no durarán más de doce meses, a partir del inicio de la averiguación previa.</p> <p>El incumplimiento de los plazos previstos para realizar determinados actos, descritos en este artículo, originará responsabilidad administrativa y penal. La administrativa implica la separación inmediata del cargo y la inhabilitación para ocupar algún cargo público o de elección popular por diez años; en tanto que la penal, originará la comisión de delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.</p>
---	---

Como se sabe, en diversas democracias constitucionales, existen garantías llamadas “prerrogativas parlamentarias” de la cuales gozan sólo los legisladores, creadas con la finalidad de que el órgano legislativo pueda ejercer sus atribuciones con autonomía frente a

los demás actores políticos y sociales. La inviolabilidad parlamentaria y la inmunidad parlamentaria, en su concepción original, no deberían proteger al individuo sino a la institución, es decir, si los legisladores gozan de libertad de expresión en el pleno ejercicio de sus funciones, entonces la institución tiene derecho a definir de manera autónoma su organización interna.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 61

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

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

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

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

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

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

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

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

Para el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y estando debidamente integrada la averiguación previa, el procurador general de la República solicitará a la Cámara de Senadores, a efecto de que proceda en los términos previstos en este apartado, lo separe del cargo y se proceda penalmente en su contra.

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

Para poder proceder penalmente por los delitos federales contra los gobernadores, presidentes municipales, síndicos y regidores de los estados, el procurador general de la República, solicitará a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, a efecto de que se pueda ejercer la acción penal.

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

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

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

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

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

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

Transitorios

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

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

Tercero . Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

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

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

Que deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción IV del artículo 38, bajo la siguiente

Exposición de motivos

Una de las reformas constitucionales más significativas que ha tenido nuestro país en su historia, es la concerniente a los derechos humanos, realizada en el 2011. La reforma supuso un cambio total de paradigma: se reconoció a los derechos humanos como los límites que todo poder público debe respetar y garantizar, basados en el respeto a la dignidad de la persona. De hecho, su reconocimiento es el sustento de la legitimación de los Estados modernos.

Pedro Salazar Ugarte considera que las características que debe comprender una democracia constitucional para serlo son la existencia de una constitución (preferiblemente escrita), su supremacía dentro del ordenamiento jurídico, la rigidez en el proceso de modificación del texto constitucional, la separación de poderes, el reconocimiento de los derechos fundamentales y la existencia de control de constitucionalidad.¹

Entre los derechos fundamentales, se encuentran los derechos políticos, los cuales reconocen y garantizan a la ciudadanía una efectiva participación en la toma de decisiones públicas. Los derechos políticos “permiten formular y transmitir demandas, así como exigir responsabilidades a los gobernantes”.² La doctrina normalmente clasifica estos derechos en tres formas básicas de actuación: el derecho a votar, el derecho a ser votado y el derecho de asociación política.³

En ese tenor, lo que la presente iniciativa pretende es derogar una hipótesis normativa de suspensión de derechos políticos, contenida en el artículo 38 constitucional, y que resulta anacrónica e incompatible con los valores de un Estado constitucional y democrático de derecho. La fracción IV, indica que los derechos de los ciudadanos se suspenderán “por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes”.

En primer término, las expresiones “vagancia” y “ebriedad consuetudinaria” resultan, por sí mismas, discriminatorias, lo cual contraviene el mandato constitucional contenido en el artículo 1o., que prohíbe la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la

religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana, y que anule o menoscabe los derechos de las personas.

La discriminación se presenta cuando “con base en alguna distinción injustificada y arbitraria relacionada con las características de una persona o su pertenencia a algún grupo específico, se realizan actos o conductas que niegan a las personas la igualdad de trato, produciéndoles un daño que puede traducirse en la anulación o restricción del goce de sus derechos humanos.”⁴

Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, señala que las leyes pueden reglamentar los derechos políticos “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.” Claramente, ni la vagancia ni la ebriedad consuetudinaria quedan comprendidos dentro de dichos criterios.

Cabe señalar que la vagancia y la malvivencia han desaparecido como delitos del Código Penal Federal, el cual las tipificaba en los artículos 255 y 256, aludiendo a quienes sin causa justificada carecían de trabajo honesto y tenían malos antecedentes. Dichos tipos penales, más allá de castigar la acción y omisión del individuo, sancionaban su condición. Se castigaba a las personas que padecían los efectos de los problemas sociales que el Estado no resolvía, en lugar de estudiar y combatir las causas de dicha conducta.

La ebriedad consuetudinaria, por otra parte, es un problema de salud pública, y como tal, es responsabilidad del Estado tratarlo, pero no puede ser usado como un argumento para suspender los derechos políticos.

Recordemos que los artículos 4o. y 123 de nuestra Carta Magna consagran, respectivamente, los derechos sociales a la salud y al trabajo, que conllevan una prestación positiva fáctica del Estado.⁵ Sin embargo, actualmente ha quedado de manifiesto la incapacidad del Estado mexicano para garantizar el pleno empleo y la salud pública, y a pesar de ello, la fracción IV del artículo 38 constitucional, castiga a los menos aventajados, suspendiéndoles los derechos que como ciudadanos les corresponden. Esta situación es violatoria de los derechos civiles y políticos de los mexicanos.

Además, la derogación de la fracción IV del artículo 38 abonaría al proceso de depuración que necesita nuestra Carta Magna. La Constitución Mexicana es la segunda con más palabras a nivel mundial, sólo por detrás de la de la India: posee 66 mil 73 palabras, sin incluir el preámbulo ni los artículos transitorios.⁶

Existe una tendencia a la sobrerregulación en el texto constitucional, saturándolo de disposiciones que lo convierten en un instrumento confuso e inaccesible para el común de la ciudadanía. Uno de los elementos primordiales de un Estado de derecho, es el imperio de la ley, es decir, “el principio de que todos los miembros de la sociedad –tanto ciudadanos como gobernantes– están obligados por una serie de leyes claramente definidas y universalmente aceptadas.”⁷ En ese sentido, la ausencia de una cultura constitucional entre los mexicanos, no permite la construcción de un verdadero Estado de derecho.

Volviendo con Pedro Salazar, el académico señala, al respecto de la falta de técnica legislativa en nuestra Constitución, que “hoy existen disposiciones duplicadas, inconsistencias terminológicas, desequilibrios regulatorios, desorden y artículos que son prácticamente reglamentarios.”⁸ A esos aspectos negativos, habría que agregar la presencia de los términos “vagancia” y “ebriedad consuetudinaria”, que resultan discriminatorios y anacrónicos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se propone la derogación de la fracción IV del artículo 38 constitucional, toda vez que contraviene lo dispuesto en el artículo 1o de la Constitución, el cual consagra el derecho a la no discriminación de las personas. Consideramos que para fortalecer la democracia en nuestro país, es necesario que se garanticen los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

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

Decreto que deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. [...];

II. [...];

III. [...];

IV. Se deroga ;

V. [...]; y

VI. [...].

[...].

Transitorio

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

Notas

1 Salazar Ugarte, Pedro, La democracia constitucional. Una radiografía teórica, Fondo de Cultura Económica, 2006

2 Fix- Fierro, Héctor, Los derechos políticos de los mexicanos, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2195/4.pdf>

3 Raphael, Ricardo et al, Reporte sobre la discriminación en México 2012: Derechos políticos, Conapred, Disponible en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_D-derechospoliticos_INACCSS.pdf

4 http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2_Cartilla_Discriminacion.pdf

5 Arango Rivadeneira, Rodolfo, Derechos sociales, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3796/27.pdf>

6 <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio#n1>

7 El imperio de la ley es fundamento de la democracia . Disponible en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2008/08/20080821175837pii0.6827051.html#ixzz4O8ppbdYV>
<http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2008/08/20080821175837pii0.6827051.html#axzz4O8pPMwpt>

8 <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/pedro-salazar-ugarte/nacion/2015/08/13/una-constitucion-reordenada-y>

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

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marco Antonio Gama Basarte, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Marco Antonio Gama Basarte, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Los derechos humanos consagrados en nuestra Constitución y aquellos contenidos en Tratados Internacionales que el Estado mexicano ha ratificado deben interpretarse de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad, progresividad y de interdependencia. Éste último se encuentra íntimamente vinculado a la naturaleza del derecho a la vivienda, pues se erige como piedra angular para el disfrute y goce de diversas actividades implícitas para la dignidad de las personas. En ese sentido, para lograr el ejercicio efectivo de otros derechos –igualmente fundamentales - como el del acceso al agua, a la salud, la alimentación, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, entre otros, la vivienda presupone las bases que configuran el entorno ideal.

Históricamente la necesidad de dotar de habitación a toda persona se ha profundizado a medida que las ciudades han experimentado incrementos demográficos sustanciales y con ello han transitado a la era moderna. Ya en la revolución industrial se avisaban los primeros intentos en el mundo de otorgarle un carácter jurídico-social formalmente estructurado al derecho de vivienda.

En México, el origen del pensamiento jurídico en materia de vivienda se encuentra en postulados del Partido Liberal Mexicano, que en el año de 1906 señalaban la imperiosa tarea de dotar de servicios de habitación a trabajadores asalariados.

Asimismo, con la Constitución Política de 1917, nuestro país se destacó en el entorno mundial, al ser pionero en incluir en su texto normativo fundamental disposiciones en materia de vivienda y de obligación social por parte del Estado; se trataba de las garantías sociales que pretendían otorgar habitaciones a trabajadores. Siendo así que a través del artículo 123, fracción XII, se constitucionalizaba el derecho de los trabajadores de gozar de viviendas cómodas e higiénicas, como se observa de su redacción original:1

“Artículo 123.

...

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas , por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. ...”.

La Constitución Política de Weimar le siguió a la Constitución mexicana y en 1919 consagró el derecho a la vivienda en su artículo 155.2

Posteriormente, en el año de 1970 por primera vez la Ley Federal del Trabajo de nuestro país integró en su texto los derechos de vivienda de los trabajadores y el 28 de diciembre de 1972 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley del ISSSTE referentes a la creación del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

En ese mismo año, se funda el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el 21 de abril se promulga su ley, que brinda atención en materia de vivienda a la población económicamente activa.

No fue sino hasta el año 1983 cuando por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero, se estableció en el artículo 4 de la Constitución Federal la redacción que continua vigente hasta la fecha y que a la letra dispone:

“Artículo 4.

...

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...”

Como puede observarse, muchos han sido los esfuerzos para constitucionalizar el derecho a la vivienda, de otorgarle un ámbito de ejercicio más amplio y convertir las entonces llamadas garantías sociales de las que gozaban trabajadores, en garantías individuales, y recientemente en derechos humanos a la luz de las reformas constitucionales de junio del año 2011.

Es al momento que se pretende transitar de garantías sociales a derechos humanos individualizados e inherentes a la condición de toda persona cuando la redacción que se encuentra vigente en el texto constitucional adolece de algunos aspectos, pues responde a una realidad que existía en 1983 y que a la fecha no ha sido actualizada para armonizarla con los estándares internacionales vigentes en materia de vivienda y de derechos humanos.

En ese sentido, se analizará la redacción constitucional actual en 2 ejes:

1. El vocablo familia por el de persona como sujeto de derecho a la vivienda

2. La vivienda digna y decorosa por la vivienda adecuada

A continuación se vierten los argumentos que se consideran necesarios para fundar la presente iniciativa.

I. El vocablo familia por el de persona como sujeto de derecho a la vivienda

La familia es – si no la más- una de las instituciones sociales más importantes y núcleo fundamental del desarrollo de la civilización humana; deviene de las relaciones más primarias de toda persona y por ello es merecedora de la protección del entramado jurídico que sustenta a nuestra sociedad. No obstante, la familia antes de ser una institución jurídica, es un concepto sociológico, la Doctora Ingrid Brena Sesma la describe como “La familia no es, desde luego, una creación jurídica, sino un hecho biológico, derivado de la procreación reconocido, diseñado social y culturalmente, al que se le han atribuido diversas funciones políticas, económicas, religiosas y morales”.³

Tal importancia ha sido históricamente admitida por las civilizaciones humanas y hoy la percibimos en nuestros ordenamientos jurídicos. México por supuesto ha optado por elevar a rango constitucional a la familia como un compromiso de protección y al mismo tiempo de certeza jurídica para las relaciones que existen entre sus miembros y con respecto al patrimonio que construyan, de esa manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el primer párrafo de su artículo 4 establece:

“Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia ”

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce en su preámbulo a la familia, como “grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.”⁴

Si bien el Estado tiene la obligación de instrumentar legislaciones que atiendan de manera integral todo lo relativo a la organización y desarrollo de la familia, y mejor aun cuando se sustentan en el mayor rango normativo, también debe proveer disposiciones acordes a la realidad, de lo contrario quedarían a merced de la inaplicación efectiva.

Es muy importante reflexionar por lo que toca al artículo 4 constitucional, esta vez en su séptimo párrafo que a la letra establece:

“Artículo 4.

...

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa . La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...”

Siguiendo la redacción anterior, se desprende que:

- El sujeto materia del derecho a la vivienda es la familia

Al respecto, los términos del artículo nos remiten a lo que se considera Patrimonio de la Familia que ha quedado asentado en el Código Civil Federal, Título Duodécimo, artículos 723 al 746, en donde se expresa que la casa habitación es objeto del patrimonio de la familia, y en específico el artículo 730 que a la letra dice:

“Artículo 730. El valor máximo de los bienes afectados al patrimonio de familia, conforme al artículo 723, será la cantidad que resulte de multiplicar por 3650 el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimonio.”

Puede observarse entonces que el límite máximo del patrimonio de familia será de Doscientos cincuenta y cinco mil, ochocientos sesenta y cinco pesos (\$255,865.00 M.N.) de acuerdo a la reciente homologación en el país de salario mínimo fijada en \$70.10 pesos. Lo anterior supone el primer problema y una grave desigualdad para todas aquellas familias cuyos patrimonios sean superiores al total calculado, es decir, familias con ingresos económicos de nivel medio y alto, las cuales no podrían ejercer este derecho, lo que representa una clara violación al artículo 1 constitucional que consagra la igualdad para toda persona de gozar de los derechos humanos reconocidos en su texto y en tratados internacionales, sin distinciones ni clasismos.

“Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y el los tratados internacionales de los que Estado Mexicano sea parte...”

El avance ideológico en materia de derechos humanos es sin lugar a dudas uno de los logros más importantes de la humanidad, se sostiene en la premisa que todos los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.⁵

Son derechos reconocidos como inherentes a todas las personas, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.

Si bien es cierto existen derechos humanos colectivos, como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la vivienda debe ser entendido necesariamente como individual, pues recae directamente en el bienestar de cada persona, luego, la vivienda proveerá a cada individuo de un medio para su salud, el desarrollo de su personalidad, un entorno para su correcta educación, etcétera.

No es, sin embargo, intención de la presente iniciativa vulnerar la institución familiar cuya importancia ha sido enfatizada en párrafos anteriores, por el contrario, se pretende reforzarla, protegerla y garantizar la vida en familia, y por ello, es necesario que asumamos a la vivienda como requisito material indispensable para lograr la adecuada convivencia familiar.

En el mismo orden de ideas, la redacción vigente es muy clara, primero existe la familia y luego se inicia el procedimiento que les permita acceder al derecho de vivienda digna y decorosa; entretanto se corre el riesgo de afectar a tan importante institución pues si bien la familia ya se ha constituido, queda en el desamparo sin un entorno seguro para su esparcimiento y el goce de una vida digna.

Igualmente, se condiciona un derecho humano –la vivienda- al estado civil y a la situación social respecto a integrar un núcleo familiar de una persona, ignorando que los derechos humanos son atemporales en el sentido de no encontrarse sujetos a un determinado tiempo y espacio, su vigencia existe desde el momento en que una persona es reconocida como tal por la Ley y se continua a lo largo de su vida.

En ese sentido, el derecho de vivienda debe ser garantizado a toda persona desde su concepción hasta su muerte y de esa manera se fortalecerá la institución jurídica familiar, pues el Estado quedará invariablemente obligado a garantizar el derecho a la vivienda sin atender a las condiciones familiares pre existentes y sin importar si el derecho se exige cuando el individuo es integrante de un núcleo familiar o se encuentra transitando a formar una familia propia; incluso, cuando la persona no se halle en situación familiar en lo absoluto.

Los derechos deben tender a fortalecer las instituciones jurídicas y no al revés, que las instituciones jurídicas sean condiciones expresadas para reclamar derechos, más aun cuando éstos son humanos.

Es preciso entonces revisar las legislaciones nacionales y las normas contenidas en tratados internacionales en relación al derecho de vivienda para darnos cuenta que recientemente ha existido una tendencia mundial por aceptarlo como un derecho individual y por consecuencia puramente humano.

En la legislación internacional el derecho a la vivienda es reconocido específicamente como individual y se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales :

- Declaración Universal de Derechos Humanos 6

“Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure , así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda , la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros

en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 7

“Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados , y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

En ese sentido, se observa también una armonización de diversas legislaciones nacionales de Estados que han signado estos importantes instrumentos internacionales y que colocan a la persona como sujeto del derecho de vivienda:

Constitución de Portugal 8

Artículo 65. De la vivienda

1. Todos tendrán derecho, para sí y para su familia, a una vivienda de dimensión adecuada, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y familiar.

Constitución de España 9

“Artículo 47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...”

Constitución de Paraguay 10

“Artículo 100. Del derecho a la vivienda

Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna.”

Constitución de Uruguay 11

“Artículo 45. Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa . La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.”

Constitución de Colombia 12

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna . El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de

interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Si bien es cierto que de los ejemplos presentados encontramos al derecho a la vivienda individualizado, se observa también que el sujeto varía de país en país respecto a la nacionalidad o a la condición de habitante o residente. En México la Constitución Política Federal protege a toda persona que se encuentre en el territorio nacional, por ello, el derecho de vivienda debe estar garantizado para toda persona, siempre con las condiciones que la Ley establezca.

Siguiendo la tesis del derecho a la vivienda para toda persona, los destacados juristas José Alberto Del Rivero Del Rivero y Miguel Alberto Romero Pérez válidamente señalan que “...para el caso de una sentencia de desalojo, la acción recae en la persona que acredita la propiedad, o bien la posesión; es decir, para efectos de ley, el destinatario como primer referente es la persona y no la familia. Los fallos jurídicos se dictan a los titulares de hipotecas (individuos, personas morales, pero en ningún caso a la familia) ...”¹³

Existen en México los medios de control de constitucionalidad depositados en las hoy llamadas garantías constitucionales como el Juicio de Amparo que han sido creados para la correcta exigencia de los derechos humanos, sin embargo, se vulnera a estas herramientas si los derechos están redactados en términos contradictorios. Se entorpece el reclamo de vivienda mediante Juicio de Amparo que pueda hacer cualquier persona que por alguna razón no integrara una familia, pues el titular del derecho es confuso, pero no así, se promueven acciones en juicio contra personas individuales o morales que en ningún momento representan núcleos familiares.

Establecer a la familia como sujeto del derecho de vivienda resultaba adecuado si lo que se pretendía era dar al mismo un carácter social destinado para las clases trabajadoras que visualizó el constituyente de 1917 y por tanto, lo exigía la coyuntura histórica de esa época, pero se vuelve evidentemente restrictivo a la luz de los nuevos paradigmas que resultan de las reformas en materia de derechos humanos de 2011 y a la legislación internacional que México ha ratificado que pugnan por la protección de toda persona, no de colectivos, sino de aquellos que como individuos tenemos inherentes a nuestra condición.

El derecho de vivienda ha sido asumido en la legislación internacional como un derecho inherente a la condición de cualquier persona, relacionado íntimamente con su actividad privada, el desarrollo de su personalidad y a su seguridad física e integridad mental; no debe quedar sujeto a condiciones que signifiquen obstáculos para su ejercicio pues se corre el grave riesgo de vulnerar no solo a la vivienda sino al cúmulo de derechos con los que se relaciona.

II. La vivienda digna y decorosa por la vivienda adecuada

Existe en nuestra legislación un serio problema con el uso de los términos “digna y decorosa” que se recogen del texto constitucional del artículo 4 referente a la vivienda, pues tales vocablos no se encuentran sujetos a ningún parámetro. Si bien el legislador en 1983 consideró prudente dotar a la vivienda de un amplio margen de cualidades y requisitos, es

cierto que se omitió establecer en la Ley las características específicas que se deben satisfacer para establecer lo que se debe entender por “digna” y por “decorosa”.

Dicho así, la dignidad y el decoro de las viviendas existen en nuestra Constitución como un postulado de buenas intenciones, un ideal social sin el amparo correctamente estructurado de una norma que de manera integral defina tales vocablos. El problema no es menor, pues se crea incertidumbre jurídica en los principios, los servicios, la seguridad de tenencia, las condiciones de habitabilidad, de asequibilidad y de adecuación cultural que deben tener las viviendas.

Nuestra Constitución en su artículo 1 dispone que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ,...”; tal redacción abre la necesidad de armonizar –y a actualizar- los vocablos empleados en su artículo 4 con los tratados internacionales que ya han aportado conceptos mucho más avanzados.

En el panorama mundial existe un consenso generalizado y adoptado por definir a la vivienda con el vocablo “adecuada”, mismo que ha sido definido de manera integral por la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas,¹⁴ organismo encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este instrumento dispone en sus numerales que:

“4. A pesar de que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una vivienda adecuada, sigue existiendo un abismo preocupante entre las normas fijadas en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto y la situación reinante en muchas regiones del mundo.”

“6. El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos. Aun cuando la referencia ‘para sí y su familia’ supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966,...”

“7. ... el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

...

En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada ”

Asimismo la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 han reconocido en su párrafo 5:15

- “El concepto de ‘vivienda adecuada’ ... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”

De tal suerte que el derecho a una vivienda adecuada ha quedado firmemente establecido en los instrumentos internacionales y a partir de ello es posible distinguir 7 ejes rectores a los que debe sujetarse:

1. Seguridad jurídica de la tenencia
2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura
3. Gastos soportables
4. Habitabilidad
5. Asequibilidad
6. Lugar
7. Adecuación cultural

Tales criterios internacionales son congruentes con el principio de interdependencia, pues el vocablo “vivienda adecuada” considera la interrelación que se da entre los derechos humanos, los reconoce como requisitos para su goce y correcto ejercicio y no se limita a la dignidad y el decoro, sino que enriquece el concepto aportando elementos de seguridad en la tenencia de una vivienda y los gastos soportables.

Al cambiar el concepto “digna y decorosa” por el de “adecuada” nuestro texto constitucional se armoniza con la legislación internacional y al mismo tiempo se vincula con los criterios y parámetros aceptados internacionalmente.

Se crea certidumbre jurídica para el sujeto de derecho pues se fija el contenido del derecho, es decir, la prestación y por ende las obligaciones específicas del Estado para satisfacerlo.

Consideraciones finales

Con la presente iniciativa se pretende:

1. Individualizar el derecho humano a la vivienda a fin de armonizarlo con los estándares internacionales vigentes y con ello ampliar de inmediato la protección jurídica del Estado hacia toda persona, en concordancia con lo que establece el propio artículo 1 constitucional

2. Actualizar el derecho de vivienda con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011
3. Ampliar el ámbito de protección del derecho de vivienda y con ello, las herramientas jurídicas –garantías- para hacerlo efectivo
4. Establecer a la “vivienda adecuada” como el parámetro al que debe sujetarse cualquier vivienda en nuestro país, enriqueciendo el concepto a la luz de las definiciones establecidas en los instrumentos normativos internacionales
5. Crear certidumbre jurídica al definir exactamente al sujeto titular del derecho de vivienda, las características de la prestación y la obligación a la que se sujeta el Estado
6. Afianzar a México en el compromiso permanente a la observancia de los derechos humanos contenidos en su texto constitucional y en los tratados internacionales que ha ratificado

En mérito de lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para quedar como sigue:

Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada . La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...

Transitorios

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

Notas

1 El texto original del artículo 123 Constitucional fue consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

2 El texto referido en la Constitución de Weimar establecía: “Artículo 155. El reparto y utilización del suelo serán vigilados por el Estado en forma que se impida el abuso y se tienda a proporcionar a todo alemán una morada sana y a todas las familias alemanas, especialmente a las de numerosa prole, una morada y un patrimonio económico que responda a sus necesidades. En la regulación que se establezca respecto a patrimonios familiares, se prestará especial consideración a los ex combatientes. La propiedad territorial cuya adquisición sea indispensable para satisfacer necesidades de alojamiento, fomento de la colonización interior y las roturaciones o desarrollo de la agricultura, podrá ser expropiada. Se suprimirán los fideicomisos. El cultivo y explotación de la tierra es un deber de su propietario para con la comunidad. El incremento de valor del suelo que se obtenga sin emplear trabajo o capital en el mismo, quedará a beneficio de la comunidad. Todas las riquezas naturales y las fuerzas físicas económicamente utilizables quedan bajo la inspección del Estado. Las regalías de índole privada se traspasarán al Estado mediante medidas legislativas.”

La Constitución del Imperio (Reich) Alemán, de 11 de agosto de 1919 puede ser consultada de forma íntegra en el siguiente vínculo: [http://www.unav.es/constitucional/Materiales/Constitucion%20de%20Weimar%20\(1919\).pdf](http://www.unav.es/constitucional/Materiales/Constitucion%20de%20Weimar%20(1919).pdf)

3 “Personas y Familia”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2ª. Edición, México IJJ-UNAM, Porrúa, 2004, tomo XII, p. 743.

4 Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

Texto consultado en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

5 Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

Texto consultado en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

6 Ídem. Artículo 25

7 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI),

de 16 de diciembre de 1966. Ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

Texto Consultado en:
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

8 Constitución de la República Portuguesa. Texto vigente consultado en:
http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=179476

9 Constitución Española. Texto vigente consultado en:
<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>

10 Constitución Nacional de la República del Paraguay. Texto vigente consultado en:
http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm

11 Constitución de la República Oriental del Uruguay. Texto vigente consultado en:
<http://www.tcr.gub.uy/normativas.php>

12 Constitución Política de Colombia 1991. Texto vigente consultado en:
http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm

13 “La Vivienda como Derecho Constitucional”, Del Rivero Del Rivero, José Alberto; Romero Pérez, Miguel Alberto; Colección Francisco J. Santamaría, Pensamientos y Estudios Jurídicos; Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 1ª. Edición, México 2010, p. 11.

14 Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4, el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991). Texto consultado en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4s.htm>

15 Ídem. Fuente recogida de la redacción del Numeral 7.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 27 días del mes de octubre de 2015

Diputado Marco Antonio Gama Basarte (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Maricela Contreras Julián, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

A principios de los años noventa y a finales de la Guerra Fría en nuestro país proliferó un nuevo tipo de conflictos internos, puesto que un número significativo de personas fueron retiradas del lugar donde habitaban dentro de su propio país, incluso de la misma región; a dicho fenómeno se le denominó desplazamientos internos.

Se ha tratado de negar el origen principal de dichos desplazamientos, ya que se perciben intereses políticos y económicos que persiguen el aprovechamiento y control de los recursos naturales de las comunidades donde las personas han sido desplazadas, sumándose además factores asociados a la inseguridad o el narcotráfico; no obstante, públicamente se ha dicho que los desplazamientos obedecen a conflictos de índole religioso, étnicos o de identidad.

El aumento de los desplazamientos internos en diversos países, con el consecuente conocimiento de la situación que viven las personas afectadas, sin duda es preocupante, ya que las personas desplazadas internamente sufren carencias y privaciones, lo que expone su integridad física y supervivencia en todo el proceso que viven. Esto se ve mayormente reflejado en las personas que presentan una debilidad física mayor como es el caso de las niñas, niños, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad y grupos que por sus condiciones son vulnerables, como el caso de los pueblos indígenas.

Dicha situación llevó a la comunidad internacional a la búsqueda de mecanismos que regularan los desplazamientos internos y protejan a las personas que los viven, a la vez de aplicar instrumentos institucionales que vinculen a los gobiernos con su cumplimiento para la tutela de sus derechos.

En la *Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas* se recogen las normas internacionales en materia de derechos humanos estableciendo disposiciones para la protección de las personas desplazadas internamente, existiendo un informe que ostentó el Representante de la ONU para el tema de los desplazados en la Asamblea General de dicho organismo.

El documento presentado se basa en estudios realizados por el Instituto de Derechos Humanos Ludwig Boltzmann (Austria); la American Society of International Law y el International Human Rights Law Group (Estados Unidos de América). Los análisis fueron examinados por juristas y expertos en la materia durante 1994 y 1995, lo que dio como resultado un sólo documento que fue aprobado en septiembre de 1995 y es lo que se conoce como *Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas*.

La compilación reconoce que existen diversas esferas en que el derecho no ofrece suficiente protección a las personas desplazadas y alerta sobre las consecuencias que producen los desplazamientos, como son el rompimiento del núcleo familiar y de los lazos culturales y sociales dentro de una comunidad; además de terminar con las relaciones estables de empleo, de hacer difícil o imposible las oportunidades educativas, de privar de una protección especial a las niñas, niños, mujeres, enfermos y personas adultas mayores y de negar el acceso a los servicios que ofrece el sector público o privado para la satisfacción de sus necesidades.

En lo que respecta a las normas internacionales de los derechos humanos, la Compilación evoca lo señalado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta de las Naciones Unidas, pues reconocen los derechos y libertades fundamentales de las personas que son inherentes a la dignidad humana; además establecen la obligación del Estado de respetar y asegurar dichos derechos y libertades. De ahí que en diversos ordenamientos internacionales se encuentren disposiciones que, no en un sentido estricto ni explícito, tutelan los derechos de los desplazados internos y en algunos casos se llega a su prohibición.

Al reconocer al derecho humanitario como la rama del derecho internacional que protege los derechos de las víctimas de conflictos armados al interior y fuera de un país, la Compilación hace un repaso de los ordenamientos que son parte del derecho humanitario; derivado de ello, establece que el Comité Internacional de la Cruz Roja supervisa y coadyuva en la aplicación del mismo, de acuerdo a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y a sus protocolos adicionales, con lo que se contribuye a una protección y ayuda de las personas desplazadas al interior de su país en situaciones de conflicto.

La Compilación reconoce tres situaciones donde se dan desplazamientos internos, las cuales son reguladas por ordenamientos jurídicos en especial y son:

- Las situaciones de tensiones y de disturbios o de desastres, donde son aplicables las normas de los derechos humanos.
- Las situaciones de los conflictos armados no internacionales regidos por algunos de los principios del Derecho Humanitario y por muchas garantías de los derechos humanos.
- Las situaciones del conflicto armado de un Estado a otro donde las disposiciones del derecho humanitario llegan a ser sobre todo operativas, aunque muchas garantías importantes de los derechos humanos siguen siendo aplicables.

Aunque la Compilación refiere un amplio estudio sobre diversos ordenamientos del derecho humanitario y de las normas internacionales de los derechos humanos, una vez presentado dicho informe ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se llegó a la conclusión de que era necesario realizar un análisis por separado de las normas que protegen a los desplazados y que dan derecho a no ser desplazado en particular.

Se preparó un documento denominado Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios

(Documento E/CN.4/1998/53/Add.1) Dicho estudio fue preparado por la griega María Stavropoulou, revisado por diversos expertos en Ginebra entre 1996 y 1997, entre los cuales se encontraban Robert K. Golman (Estados Unidos de América), Walter Kälin (Suiza), Manfred Nowak (Austria), Daniel Helle de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jean-Francois Durieux de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Toni Pfanner y Jean Phillippe Lavoyer del Comité Internacional de la Cruz Roja.

El documento referido muestra un análisis de la legislación internacional que implícita o explícitamente prohíbe los desplazamiento internos; sin embargo, un aspecto que es importante destacar es que el estudio menciona las diversas disposiciones en las que se prohíben los desplazamientos que llama arbitrarios, es decir, los que no se encuentran justificados por causa legal o de hecho alguna. Por lo que deja abierta la posibilidad de que los desplazamientos internos se pueden llevar a cabo, siempre y cuando se respeten las pautas que puede marcar la legislación, ya sea en el ámbito local o internacional.

Derivado de ello, se establecen cuatro tipos de violaciones a los derechos de las personas en los desplazamientos arbitrarios:

- En el caso de que los desplazamientos se basen en motivos que no están permitidos conforme al Derecho Internacional, y se esté vulnerando el derecho a la libre circulación y el de residencia, así como el de la inviolabilidad del hogar y la vivienda.
- Cuando se da un desplazamiento y no se respetan las garantías de procedimiento.
- Si se da un desplazamiento, puede llegarse a la violación de otros derechos, tales como la libertad personal, el derecho a no ser torturado o sometido a tratos inhumanos o degradantes o el derecho a la vida.
- Los desplazamientos pueden acarrear consecuencias que impidan el uso y goce de otros derechos humanos.

De lo anterior se deduce que el Estado, al ser garante de los derechos de las personas y el encargado de respetar y hacer respetar las leyes, debe adoptar diversas medidas a efecto de que no se vulneren los derechos de las personas que se vean sometidas a un desplazamiento.

En el documento citado se reconoce que existe un limitado número de disposiciones jurídicas de protección sobre el tema; sin embargo, las existentes apuntan a la regla general de que el desplazamiento no puede llevarse a cabo de manera arbitraria.

Con dicho reconocimiento, se hace un análisis de los ordenamientos que contienen derechos que implícitamente prohíben los desplazamientos internos de manera arbitraria; para tal efecto, haremos los siguientes comentarios sobre ciertos derechos que contienen la prohibición de los desplazamientos internos, con base en el documento citado:

- Derecho a circular libremente y a escoger lugar de residencia.

El artículo 13 párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”; de igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el párrafo 1 de su artículo 12 menciona que “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”; además en algunos instrumentos jurídicos de carácter regional, como la Convención Americana, la Carta Africana y la Convención Europea, encontramos disposiciones semejantes; por lo que los derechos de libre tránsito y a elegir el lugar de residencia de las personas, forman parte del Derecho Internacional vigente y se encuentran debidamente tutelados.

Luego entonces, los desplazamientos internos constituyen la negación del derecho a circular libremente en el territorio de un Estado y de elegir el lugar de residencia, pues en aquellos las personas se ven obligadas a salir de su hogar a efecto de no sufrir las consecuencias de alguna situación que es ajena a su voluntad y no gozan de la garantía de circular libremente por el territorio, ya que están sujetos a la protección de su integridad física o al hecho de evitar la circunstancia por la cual huyeron de su residencia.

Lo anterior, no obstante que los propios documentos que enunciamos contemplan determinadas situaciones que restringen el derecho en estudio, ya que “...no podrán ser objeto de restricciones (el derecho a la libre circulación y elegir el lugar de residencia) salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)” De ello se deriva que deben existir restricciones expresamente para dichos derechos, debidamente fundadas y fundamentadas por la autoridad estatal para llevarlas a cabo, cosa que no es aplicable en el caso de los desplazamientos internos.

- Protección contra las injerencias en la vida privada de las personas.

El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”; asimismo, la Convención Europea o la Convención Americana contemplan situaciones similares.

Debemos destacar que una injerencia ilegal es aquella que va en contra de lo establecido en los instrumentos jurídicos nacionales o internacionales; y se considera arbitraria aquella que sea contrario a lo justo o razonable. Por tal motivo, en el caso de presentarse el desplazamiento interno, hay una injerencia ilegal y arbitraria, ya que no existe ningún fundamento legal que justifique el proceder o alguna causa razonable para que se motive un desplazamiento forzoso de las personas.

- Prohibición de la discriminación.

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” es lo que establece el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; además, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, brinda garantías sobre el derecho a no ser objeto de discriminación.

En estas disposiciones encontramos de manera implícita la prohibición de los desplazamientos internos, ya que debemos recordar que una de las causas de los mismos es precisamente la discriminación en las formas que se enumeran, cuando se presenta la segregación racial o desplazamiento de su lugar de origen por pertenecer a un determinado grupo social, político o religioso.

Por otra parte, entendemos por discriminación racial “...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades, en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública...” según la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

- Prohibición del genocidio

El artículo 2o. de la Convención sobre el Genocidio, define a este delito como “...cualquiera de los actos... perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

- a. Matanza de miembros de grupo;
- b. Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros de grupo;
- c. Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d. Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- e. Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.”

El genocidio es una violación al derecho a la vida y constituye un delito de carácter internacional cometido en cualquier momento.

Algunos casos de genocidio que se han presentado en países como Yugoslavia o Rwanda bajo la forma de limpieza étnica, han derivado también en desplazamientos internos de personas o grupos, vulnerando todos los derechos que son conexos al respeto a la vida e

integridad física de las personas; además de todos los supuestos que hemos señalado líneas atrás sobre la prohibición implícita a los desplazamientos internos en ordenamientos jurídicos de carácter internacional.

Por otra parte, producto de diversas disposiciones que se encontraban dispersas en algunos instrumentos jurídicos de carácter internacional sobre la protección de las personas desplazadas internas y de la intención de recogerlas en un sólo documento que sirviera de base o guía en la materia, surgieron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por Francis Deng, el representante del secretario general de la ONU para este tema.

Los Principios Rectores son el tipo de instrumento que protege a las personas en situaciones muy variadas, de ahí la definición que establece sobre desplazados internos, contempla diversas circunstancias en las que pueden verse y entiende por estos a “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”

Es importante decir que los Principios Rectores contemplan la prohibición de los desplazamientos internos y la posibilidad de los mismos, siempre y cuando se cumplan ciertas circunstancias y se respeten los derechos y libertades de las personas desplazadas. Además, se abordan las distintas fases y facetas del desplazamiento, es decir, protección debida a las personas desplazadas, asistencia, su regreso y reintegración. En las primeras se establecen ciertas disposiciones que buscan la tutela de sus derechos básicos y las obligaciones de los agentes estatales para velar por su integridad y evitar que sean vulnerados dichos derechos.

Los Principios Rectores están, ante todo, destinados a los gobiernos, así como a los grupos de oposición armados que también están obligados por el derecho internacional. A ellos incumbe el respeto del derecho humanitario, que cumple una función de primer orden en materia de desplazamiento de población. En el Principio 3 se afirma, de manera más general, que el primer deber del Estado es ofrecer protección y asistencia a las personas desplazadas.

También se reserva un espacio importante para la protección de las mujeres y de los niños como personas especialmente vulnerables, como lo hemos anotado líneas atrás; así, en el documento se abordan el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y su participación en las hostilidades, así como el derecho de los niños desplazados a la educación. Las mujeres son objeto de especial atención, fundamentalmente en los ámbitos de salud y de educación.

En el caso de la asistencia a las personas desplazadas, se hacen varias consideraciones con el objeto de brindar mayor protección a las personas desplazadas y se reconoce la intervención que tienen las organizaciones humanitarias sobre este respecto, sin que se entienda dicha labor como injerencia en los asuntos internos de los Estados.

En el caso de que se terminen las causas que originaron el desplazamiento, los Principios Rectores establecen el derecho de los desplazados internos a regresar a su hogar en condiciones seguras y dignas, y que las autoridades competentes tienen el deber de asistirlos; además de brindarles ayuda para recobrar las propiedades y posesiones que hayan abandonado o, cuando esto no sea posible, a recibir una indemnización equitativa u otra forma de reparación. También se protege expresamente a los desplazados internos contra el regreso o el reasentamiento forzado en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y/o salud esté en peligro.

Es importante el esfuerzo que se ha hecho para darle un orden a las disposiciones dispersas en materia de desplazamiento internos en los instrumentos jurídicos de carácter internacional; sin embargo, como hemos apuntado, el hecho de que los Principios Rectores no constituyan un instrumento vinculante, hace difícil su cumplimiento.

Esta situación deja sujeto el cumplimiento de las disposiciones de los Principios Rectores a la voluntad política de los actores, por lo que debemos tomar en cuenta que ésta será la que haga posible o no los desplazamientos internos, o bien, respetar o hacer que se respeten los derechos de las personas desplazadas.

Sin constituir un documento que sea obligatorio, deja a esa misma voluntad política de los agentes estatales, la aplicación de mecanismos jurídicos para que las disposiciones que prohíben los desplazamientos internos y la protección de las personas desplazadas se vean reflejadas en la legislación de cada país.

Argumentos

Esa situación coloca en estado de indefensión a las personas que pueden ser víctimas de un desplazamiento, o bien, a las personas desplazadas, pues no encuentran tutela de sus derechos en una legislación nacional y tienen que invocar instrumentos internacionales para verse protegidos. Lo que retrasa la impartición de justicia y se permiten situaciones que violentan los derechos fundamentales de las personas, en lo que se aplican las norma internacionales en la materia.

En México no contamos con cifras oficiales sobre el número de desplazados internos. Sin embargo, a raíz del Informe del Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos, Francis Deng, titulado Pautas sobre los desplazamientos: México, presentado el 10 de enero de 2003, se habla de 16 mil a 21 mil personas desplazadas sólo en el estado de Chiapas. En tanto, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en 2004 señala que hay de tres mil a 21 mil desplazados en Chiapas, y cita la cifra de 60 mil para referirse al tema.

El propio diagnóstico menciona que no se cuentan con estadísticas sobre los desplazamientos internos debido a su naturaleza inestable y temporal y el hecho de que ninguna dependencia, gubernamental o no, tiene un mandato explícito para dar seguimiento. Nosotros agregamos la falta de voluntad política de las autoridades para atender la problemática, siendo que son responsables de los desplazamientos, por acción u

omisión, y falta de voluntad política también, en el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas que prevendría los desplazamientos internos, o bien protegería a aquellos en caso de que se presentaran.

Por su parte, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos reporta que, mediante diversos estudios realizados, si bien no pueden identificar la magnitud real del fenómeno, confirman su existencia y gravedad con los testimonios recogidos de familias de desplazados internos forzados. Dicha organización indica que derivado de los patrones de violencia en México se puede observar desde 2006 a 12 entidades federativas con éxodo de personas, donde el desplazamiento interno se presenta de zonas rurales a las ciudades y en sentido inverso también; precisa que este fenómeno tiene su origen en Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Michoacán, Guerrero y Veracruz y que tan sólo considerando las personas desplazadas de Chiapa, Sinaloa y Ciudad Juárez, Chihuahua, puede hablarse de 170 mil personas desplazadas internamente.

En tanto, el Informe Global 2014 del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno reporta que la ola expansiva de la violencia ocasionada principalmente por grupos delictivos y las operaciones militares para su combate, constituyen una de las causas principales de desplazamiento y calcula en 160 mil las personas desplazadas por estos motivos en todo el país.

Por otro lado, en un informe de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) denominado *Women on the Run*, muestra el testimonio de 160 mujeres que se han visto forzadas a salir de sus lugares de origen por violencia de grupos criminales y violencia por razones de género. En el reporte, se habla de mujeres que huyen de El Salvador, Guatemala, Honduras y algunas partes de México y destaca que en 2014, el número de mujeres que cruzó la frontera con Estados Unidos fue casi tres veces mayor que en 2013. El informe precisa que más del 60 por ciento de las madres entrevistadas se vieron obligadas a dejar a sus hijos, mientras que el 85 por ciento de las entrevistadas confesó haber vivido en comunidades bajo el control de grupos criminales y el 64 por ciento fue blanco de amenazas directas y ataques. El reporte precisa que a muchas de ellas se les pidió una cuota para vivir o ir al trabajo en un área determinada. Ante ello, la ACNUR alerta de una crisis que sólo crece debido a la expansión del crimen organizado.

Si bien existe una problemática sobre los desplazamientos internos de manera forzada, no existe una base legal para dar atención a las situaciones de violaciones de derechos humanos que existen en torno a ellos; parte de las acciones de reconocimiento de este fenómeno se manifiestan en las siguientes acciones:

- Mención en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2008, donde en su objetivo específico 1.3 incluye la situación de los desplazados internos y propone acciones para contar con un diagnóstico sobre la situación de los mismos, de formulación de planes de atención integral que contemplen el retorno o la reubicación de manera segura, además de promover la discusión para el marco legal necesario que regule dichas situaciones.
- Proyecto de Atención a Indígenas Desplazados que surge en 2006 dentro de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para coadyuvar en una estrategia que

contribuya a la reubicación o retorno a sus localidades de origen de la población indígena desplazada.

- Leyes Estatales para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno como es el caso del Estado de Chiapas que entró en vigor en febrero de 2012 y establece diversas disposiciones para atender este fenómeno.
- Referencias en la Ley General de Víctimas a la situación de las personas desplazadas internas de manera forzada para proporcionarles protección y atención en los artículos 5, 38 y 93.
- Recomendación General 10 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa: Informe Especial sobre los Desplazados Internos de Personas en Sinaloa, de abril de 2013, la cual reconoce la existencia de la problemática y la violación a los derechos humanos que conlleva.
- Informe Especial, Derechos Humanos en Áreas de Conflicto en Michoacán, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado, emitido en abril de 2014 donde documenta casos específicos de desplazamientos en la entidad y propone una serie de acciones para llevarse a cabo entre diversos actores para su atención y prevención.

Finalmente, el Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis Deng, titulado Pautas sobre los desplazamientos: México, en el cual da cuenta de la situación de las personas desplazadas, principalmente de los pueblos indígenas, se desprenden otras recomendaciones que se traducen en lo siguiente:

- Adopción y aplicación de políticas por parte del Estado para atender y proteger a los desplazados internos; lo que significa que las autoridades del Estado, en cualquier nivel de gobierno, deben aplicar acciones en materia de desplazamientos internos de los pueblos indígenas; sin embargo, ellas no deben ir encaminadas a producir más o agudizar los que existen, sino a establecer un esquema primario de atención para que satisfagan las necesidades de los desplazados, se brinde una protección inmediata ante la violación de sus derechos y se resguarde su integridad física.
- Levantamiento de datos para determinar la magnitud del problema de los desplazados internos; es decir, se debe contar con un panorama claro de la situación de los desplazados internos en nuestro país y de ahí determinar qué tipo de necesidades tienen para la proyección de las acciones que se tomarán para su asistencia y protección de sus derechos. Esta acción podría hacerse de manera paralela a los censos que las autoridades federales y locales realizan sobre diversos temas.
- Establecimiento de mecanismos de coordinación; éstos deben ir orientados en el sentido de que, las acciones que se tomen por las autoridades, deben estar coordinadas a efecto de que no sean contradictorias y redunden en perjuicio de los derechos de las pueblos desplazados. Además, deben incorporarse a éstas acciones organizaciones de la sociedad civil, ya que en muchos casos han proporcionado asistencia a los desplazados ante la ausencia de la autoridad o protegiéndolos de las acciones de ésta.

Con el cumplimiento de esas condiciones, estaremos en circunstancias de generar un marco legal sobre los desplazamientos, el cual debe consagrarse en primer lugar a nivel constitucional y, en un segundo, expedir una Ley General que de manera mínima, contemple lo siguiente:

- Principio de prevención. Debe establecerse la prohibición de los desplazamientos internos forzosos, como una medida para evitarlos y prevenirlos.
- Participación informada. El abrir la puerta de la participación en asuntos que directamente afecten a las personas que pueden ser objeto de desplazamientos forzados por actos administrativos, legales o de cualquier otra índole, constituye un referente que parte del supuesto de respetar sus decisiones, para lo cual debe proporcionarse toda la información al respecto, la cual es indispensable para contar con su opinión.
- Respeto a las decisiones. No basta que se dé una participación informada, sino que exista el respeto a la decisión que se tome por parte de las personas que puedan ser sujetas a desplazamientos internos; aún más tratándose de que éstos se originen por el aprovechamiento y explotación de sus recursos por personas ajenas a ellos o por la aplicación de proyectos de desarrollo.
- Protección de los desplazados internos. En el supuesto de que existan los desplazamientos, debe establecerse el derecho a la protección y asistencia de las personas desplazadas en este proceso, con la finalidad de salvaguardar su integridad física y la protección de sus derechos. Se debe poner especial atención en los niños, mujeres, personas con discapacidad y adultas mayores, ya que son los grupos más vulnerables en la violación de sus derechos, reconociendo en todo momento los que son consagrados en instrumentos internacionales para cada sector en específico. La protección y asistencia debe darse en todo el proceso de desplazamiento, es decir, desde que se produce hasta que retornan a su lugar de origen o llegan al sitio de reubicación, fijando la obligación de continuar con esas medidas hasta que los pueblos indígenas desplazados retomen las condiciones necesarias para su desarrollo.
- Retorno al lugar de origen. Debe cerciorarse de que existen las condiciones de seguridad para que los desplazados internos retornen a su lugar de origen; esto será posible, una vez que las autoridades adopten las medidas para eliminar la causa que dio origen al desplazamiento. De igual forma, se garantizarán los apoyos necesarios para que las personas desplazadas adquieran las condiciones para su desarrollo de nueva cuenta.
- Reubicación. Se debe dar esta, una vez que se determine de común acuerdo entre las personas desplazadas y las autoridades, que no existen las condiciones para retornar al lugar de origen. La reubicación debe darse con características iguales o mejores, a las del lugar que habitaban otorgando en todos los casos la certeza jurídica de la propiedad. Además de recibir una indemnización que debe fijarse tomando en cuenta las leyes en la materia, y la protección y asistencia hasta que adquieran las condiciones para su desarrollo como pueblos en el nuevo lugar, garantizando que no serán molestados y se respetarán sus derechos.

- Protección de los derechos de los desplazados. Aun cuando nuestro orden jurídico e instrumentos internacionales lo contemplan de manera genérica, debe establecerse el respeto a los derechos de los desplazados que tienen sobre la vida, a circular libremente, a la atención médica, al uso de su lengua, de profesar su religión, a la educación, al trabajo y a asociarse; también a que no pueden ser sujetos de discriminación, de violencia de cualquier tipo o de detención.
- Responsabilidades ante el incumplimiento. Debe establecerse la responsabilidad civil, penal y administrativa de las autoridades, organizaciones, organismos o personas que motiven un desplazamiento interno o adopten medidas para llevarlo a cabo; de igual forma, para los casos en los que se violen los derechos de los pueblos durante su desplazamiento y causen daños a sus tierras o recursos naturales. Esas responsabilidades deben contemplar sanciones que, por su naturaleza y alcance, no permitan con instrumentos legales evadir la responsabilidad por incumplimiento de la ley, o bien, que aun cuando recibiendo la sanción, ésta no sea lo suficientemente severa para que no inhiba la conducta. En ese apartado debe reconocerse el derecho de los pueblos indígenas de interponer acciones legales cuando se sientan vulnerados en sus derechos frente a los desplazamientos internos.
- Marco legal de obligaciones para todos. Como los desplazamientos internos no sólo son provocados por acciones de gobierno, sino que también intervienen grupos delictivos o bien organismos que impulsan proyectos de desarrollo o personas que buscan la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, debe establecerse que la observancia de la regulación sobre desplazamientos internos es general y que todos los actores sociales son responsables ante su incumplimiento.
- Participación de la sociedad. Se debe contemplar la participación de la sociedad civil, de organizaciones, especialmente aquellas promotoras de los derechos humanos, en el proceso de protección y asistencia de los desplazados internos en todas sus fases; lo anterior obedece a que éstas organizaciones han sido las que han actuado frente a los desplazamientos y pueden fungir como observadores para que se dé la garantía de que se respeten los derechos de los desplazados.

La propuesta de modificación sería la siguiente:

Texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Propuesta de modificación
<p>Artículo 73. ...</p> <p>I a XX. ...</p> <p>XXI. ...</p> <p>a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.</p> <p>...</p> <p>b) a c) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>XXII a XXX. ...</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I a XX. ...</p> <p>XXI. ...</p> <p>a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, desplazamientos internos forzados, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.</p> <p>...</p> <p>b) a c) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>XXII a XXX. ...</p>

Fundamento Legal

La suscrita, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 73. ...

I a XX. ...

XXI. ...

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

...

b) a c) ...

...

...

XXII a XXX. ...

Artículos Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en la materia que se adiciona por virtud del presente decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 27 de octubre de 2016.

Diputada Maricela Contreras Julián (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Alejandro Armenta Mier, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que el derecho a la alimentación sea también garantizada de forma salubre y de manera informada.

I. Planteamiento del problema

La población mundial crece de manera constante y se espera que llegue a 9 600 millones de personas en 2050. Para garantizar uno de los derechos humanos fundamentales, como lo es la alimentación, debemos cubrir una demanda de alimentos cada vez mayor a través de sistemas agrícolas y alimentarios sostenibles capaces de enfrentar los efectos adversos del cambio climático.

En la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU en septiembre de 2015, 193 países se comprometieron a acabar con el hambre en los próximos 15 años. Lograr los objetivos planteados implica que cada uno asuma su papel desde la trinchera que le corresponde. No es un esfuerzo unilateral, sino una tarea conjunta de los diferentes niveles de gobierno y de todos los sectores sociales.

Para alcanzar los objetivos alimentarios, la producción agrícola debe aumentar un 60 por ciento para 2050.

Es fundamental contemplar la alimentación y la agricultura como eje estratégico en los planes de desarrollo –nacional y estatal- de manera que se determinen acciones concretas para enfrentar el cambio climático e invertir más en desarrollo rural, fortaleciendo a los pequeños agricultores y garantizar así, la seguridad alimentaria.

Al fortalecer el sector productivo de nuestro país, se garantiza una mejor calidad de vida para los pequeños productores y sus familias, además de que consolidamos acciones para promover una buena nutrición, sana y suficiente a través de sistemas alimentarios sostenibles, equitativos y flexibles, fomentando el respeto a las costumbres alimentarias propias de cada región, adecuadas tanto en cantidad como en calidad.

En ese sentido, el apoyo de los gobiernos debe centrarse en el sector primario, de manera prioritaria se debe potenciar la competitividad de las empresas agroalimentarias procurando elevar la producción en cantidad y calidad.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2011 por el que se adicionó un párrafo tercero al artículo 4o., y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la Carta Magna, reafirmó nuevamente el espíritu doctrinario de nuestro Constitucionalismo Social Mexicano con base en el reconocimiento de un derecho fundamental, en beneficio de millones de mexicanos: el derecho a la alimentación.

Dicha reforma instituyó, explícitamente, el derecho de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el cual estará garantizado por el Estado; así como también su responsabilidad respecto a la promoción de ciertas condiciones dentro de la dinámica del desarrollo rural integral y sustentable, incluyendo, dentro de sus fines, garantizar también el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos para cumplir con tal derecho.

De tal suerte que mediante la inclusión de éste derecho y los atributos que lo acompañan para su efectividad, se establecieron conceptos sustanciales para reforzar y producir efectos jurídicos garantistas y protectores, que en su momento el Estado estará obligado a cumplimentar en su más amplio sentido. Es decir, para que este derecho constitucional cobre plena eficacia, independientemente de la cobertura con que se brinde a la población-objeto, deberá otorgarse conforme a las condiciones marcadas respecto a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, atributos que deberá observar y perseguir toda aquella política y directriz gubernamental emanadas desde las vertientes ejecutivas – administrativas- encargadas del desarrollo social y rural.

En consecuencia, reconocemos que éste derecho debe privilegiar también la protección a salud humana, de tal modo que estén garantizados los alimentos (principalmente básicos) para el consumo de millones de mexicanos de manera salubre, es decir, que sean generados y proveídos desde su abastecimiento bajo las estrictas medidas de seguridad, a efecto de evitar todo tipo de riesgos -no previstos originalmente- que pudieran causar daños o efectos adversos y significativos a la salud humana, procurando así la producción y el abasto de alimentos, preminentemente de origen natural u orgánico, regulados bajo los más estrictos estándares de calidad y salubridad.

Asimismo, con el objeto de quienes gocen de este derecho cuenten oportunamente con información suficiente, clara y precisa respecto de los alimentos que consumen, es de suma importancia elevar a rango constitucional que la alimentación sea garantizada de manera informada.

Lo anterior, en virtud de que persiste en el mercado agropecuario y alimentario nacional, productos alimenticios que omiten al público en general (consumidor) o no están obligados a publicitar –normativamente- cierta información respecto de su contenido, características de procesamiento y origen, valores nutrimentales o, en su caso, los resultados derivados de procedimientos de sanidad vegetal, salud animal, inocuidad y calidad de los alimentos por la autoridad competente.¹ Lo que no debe ser impedimento para saber o conocer qué es lo que se abastece y qué se consume para hacer efectivo a plenitud el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente, de calidad y salubre.

Con estas dos condiciones referentes a una alimentación salubre y de modo informada, sumadas a las de nutrición, suficiencia y calidad, el derecho a la alimentación como un derecho constitucional queda protegido en su más amplio término.

II. Argumentación

La reforma constitucional de 2011 ha cumplido, en términos normativos, dos objetivos derivados de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como de los compromisos contraídos por nuestro país, en la Cumbre Mundial de la Alimentación y la Cumbre del Milenio celebrada en Roma en 1996.

De aquélla reforma, se ha reconocido el derecho a la alimentación con base en dos condiciones básicas e indispensables: primero que sea adecuada y segundo, que en su abastecimiento a la población haya sostenibilidad. De ahí partió la visión del Constituyente Permanente sobre las modificaciones constitucionales a los artículos 4o. y 27.

Sobre el particular, nos resulta valioso retomar la exposición de motivos del dictamen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales de ésta soberanía, el cual fue aprobado en la sesión de pleno del 29 de abril de 2011, para entender el sentido explícito e implícito de la reforma:

“Eleva a rango constitucional el derecho a la alimentación significa que éste se instituya como una garantía en nuestra Constitución, cuyo garante es el Estado mexicano; es un derecho que debe ser exigible ante el Estado. Es decir, que éste asegure en lo que se refiere a la alimentación dos condiciones básicas e indispensables: que sea adecuada y que en el abastecimiento de ella a la población haya sostenibilidad.

La adecuación en la alimentación significa que el Estado garantice la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad, nutritivos y de acuerdo a las tradiciones culturales para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas. La sostenibilidad significa que las formas de producir y de brindar acceso a dichos alimentos garanticen que sean accesibles a las generaciones futuras. Esto exige que el Estado se obligue a fortalecer las capacidades de la Nación para desarrollar su soberanía alimentaria y emplear un modelo de agricultura que no sólo no agote, sino enriquezca la dotación de recursos naturales.

El Acuerdo de París 2015, suscrito por 193 países, que originó la agenda 15-30 denominada Objetivos de Desarrollo Sostenible –SDGs por sus siglas en inglés- en su objeto 2 señala: “Acabar con el hambre, lograr seguridad alimentaria y promover nutrición, y promover la sustentabilidad en la agricultura”. En tanto que en el objetivo 3 mandata: “Buena salud y bienestar”

Objetivo 13: Acción urgente para combatir el cambio climático

Objetivo 15: proteger, restaurar y promover el uso sustentable de ecosistemas terrestres, combatir desertificación, detener y revertir la degradación de la tierra y la pérdida de biodiversidad.

Por ejemplo, una alimentación nutritiva refiere que los alimentos contengan los valores nutritivos necesarios (proteínas, hidratos de carbono, grasas, vitaminas, minerales y agua) para el sano crecimiento y desarrollo físico y mental de las personas; la suficiencia significa el acceso y abasto de los alimentos para el consumo de las personas; y la calidad alude a los atributos que influyen en el valor de un producto para el consumidor, como estado de descomposición, contaminación con suciedad, decoloración y olores desagradables, pero también atributos positivos, como origen, color, aroma, textura y métodos de elaboración de los alimentos.

En ese tenor y una vez definido cada término en su más estricto sentido, es de suma importancia que también sea establecido en el citado derecho el principio de “salubre”, ya que el acceso a alimentos inocuos² y nutritivos en cantidad suficiente es fundamental para mantener la vida y protección a la salud humana. Además, con esta adición, se robustece jurídicamente la política de prevención de enfermedades derivadas por la producción y consumo de alimentos insalubres.

Cabe destacar que recientemente la Oficina Regional para las Américas de la Organización Panamericana de la Salud, dependiente de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), ha concluido que los alimentos insalubres causan más de 200 enfermedades y que sólo entre la salmonelosis, las enfermedades gastrointestinales y la infección por escherichia coli, entre otras, enferman cada año a más de 582 millones de personas en el mundo y matan a más de 2.2 millones. En México, son la quinta causa de muerte en menores de 5 años, de acuerdo con la propia Secretaría de Salud (SSA).

En ese contexto, ha hecho un llamado a los países miembros para prevenirlas mediante acciones en toda la cadena alimenticia, desde la producción al consumo, ya que de no hacerlo, los alimentos contaminados por bacterias, virus, parásitos o sustancias químicas nocivas pueden ser perjudiciales para la salud humana, generando desde simples problemas gastrointestinales hasta algún tipo de cáncer.³

De subsanarse el vacío jurídico tal y como se propone en la presente Iniciativa de Decreto, el Estado Mexicano estaría cumpliendo a cabalidad con los diversos instrumentos internacionales que rige los derechos humanos a la alimentación y a la salud y que hoy por hoy forman parte de nuestro sistema jurídico:

Por su parte, la legislación secundaria deberá hacer posible que los conceptos y principios se materialicen a través de normas o disposiciones reglamentarias, a efecto de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada.⁴ Permitiendo con ello, la plena seguridad respecto de la producción, abastecimiento y consumo de alimentos, y la aplicación de los principios de protección a la salud humana y de sostenibilidad para las generaciones futuras.

Finalmente, con el objeto de que las personas -que ejerzan y gocen de este derecho a la alimentación- cuenten oportunamente con información suficiente, clara y precisa respecto de los alimentos que consumen, es también de suma importancia elevar a rango constitucional que la alimentación sea garantizada de manera informada.

III. Fundamentación legal

En lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

IV. Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que el derecho a la alimentación sea también garantizada de forma salubre y de manera informada.

V. Ordenamiento a modificar

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Texto normativo propuesto

Decreto

Único. Se reforma el párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente, salubre y de calidad, de manera informada . El Estado lo garantizará.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Notas

1 En los últimos cinco años, se ha avanzado en éste tema mediante la actualización o expedición nuevas Normas Oficiales Mexicanas (NOM) para regular, por ejemplo, la producción y comercialización de diversos productos alimentarios. Por ejemplo, el 30 de diciembre de 2014, fue publicada la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SAG/BIO-2014 para regular la comercialización de granos y semillas con organismos genéticamente modificados (OGM's) destinados a la siembra, cultivo y producción agrícola; sin embargo, para su aplicación comercial, será necesario especificar en el etiquetado las características de la combinación genética adquirida y sus implicaciones relativas a condiciones especiales y requerimientos de cultivo, así como los cambios en las características reproductivas y productivas.

2 Inocuidad alimentaria es un concepto que se refiere a la existencia y control de peligros asociados a productos alimenticios destinados para consumo humano. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas la Agricultura y la Alimentación (FAO), la distinción entre inocuidad y calidad de los alimentos tiene repercusiones en las políticas públicas e influye en la naturaleza y contenido del sistema de control de los alimentos más indicado para alcanzar objetivos nacionales predeterminados.

3 Con el fin de concientizar y promover acciones para prevenir enfermedades en toda la cadena alimenticia, la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) eligió la inocuidad alimentaria como tema del Día Mundial de la Salud 2015, que se celebra el 7 de abril.

4 Actualmente se encuentra en el Senado de la República la minuta aprobada por la Cámara de Diputados, por la que se expide la Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados, a 3 de noviembre de 2016.

Diputado Alejandro Armenta Mier (rúbrica)

Que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Próspero Manuel Ibarra Otero, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Próspero Manuel Ibarra Otero, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fomento a la pesca y acuacultura, bajo la siguiente

Exposición de motivos

Planteamiento del problema

Las políticas implementadas por el gobierno federal durante la presente administración en materia de seguridad alimentaria en México, buscan a través de un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, construir un sector agropecuario y pesquero productivo, tal como se establece en la Meta Nacional “México Próspero” en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

En esta LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, quienes integramos la Comisión de Pesca, hemos trazado como líneas de acción, el garantizar desde el ámbito legislativo el desarrollo de la pesca, pero sobre todo de la acuacultura, como actividad primaria que favorece el crecimiento socioeconómico y la seguridad alimentaria del país.

Por ello, es justo reconocer a la acuacultura y llevarla a rango constitucional, además de destacar la urgente necesidad para seguir legislado e implementando políticas en la materia, pues aún es mucho lo que falta por hacer para beneficio de este sector productivo, creciente y generoso para los mexicanos.

Con la incorporación de las actividades acuícolas y pesqueras al Artículo 27 constitucional se destacarán como actividades de importancia estratégica para impulsar el desarrollo rural integral, para la soberanía alimentaria y la seguridad nacional, por su notable contribución a la salud, al empleo y al desarrollo regional en beneficio de la población mexicana.

Argumentación

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en la edición 2016 de El estado mundial de la pesca y la acuicultura señala que la pesca y la acuicultura siguen siendo importantes fuentes de alimentos, nutrición, ingresos y medios de vida para cientos de millones de personas en todo el mundo.

Se indica en la publicación, que la oferta mundial per cápita de pescado alcanzó un nuevo máximo histórico de 20 kg en 2014, gracias a un intenso crecimiento de la acuicultura, que en la actualidad proporciona la mitad de todo el pescado destinado al consumo humano, y a una ligera mejora de la situación de determinadas poblaciones de peces como consecuencia de una mejor ordenación pesquera.

En 2015, de acuerdo con información de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (Conapesca) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), México subió del lugar 17 al 16 en la producción mundial de productos pesqueros y acuícolas, lo que ha motivado un incremento del consumo per cápita anual.

Lo anterior, como resultado de las políticas que se han trazado en beneficio del sector pesquero y acuícola nacional en la presente administración, tal como se proyectó en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en donde se señala claramente, dentro de la Meta Nacional “México Próspero”, que se requiere impulsar una estrategia con un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, buscando “construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país”.¹

Al conocer sus antecedentes históricos, podemos destacar que al término del Siglo XX la acuicultura se constituye a nivel mundial en un mecanismo alterno para la producción de alimentos tanto en aguas continentales, como salobres y marinas.

En México la piscicultura arranca a fines del siglo XIX y la acuicultura nace como una actividad complementaria de apoyo social a las comunidades rurales, con lo cual se pretendía incrementar el consumo de proteína animal y mejorar así los niveles nutricionales de la población.²

En la legislación federal vigente, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS) de 2007 y el Reglamento de la Ley General de Pesca de 1999, son los ordenamientos que rigen sobre la conservación, preservación, explotación y administración de la flora y fauna acuáticas.

Si bien desde 2007, con la promulgación de la LGPAS, se le da un reconocimiento amplio a la acuicultura, es preciso destacar a esta actividad como herramienta que aporta a la seguridad alimentaria nacional, y que sus productos al igual que los del sector agrícola, pecuario, silvícola y pesquero, conforman la base de las cadenas de valor del sector agroalimentario.

Además, se debe reconocer a la actividad acuícola y a todos sus procesos como resultado de una actividad primaria, pues la producción de granos y oleaginosas, frutas y vegetales, plantas y flores, acuicultura y pesca, explotación de ganado, leche y huevo, entre otros bienes, conforman la producción primaria.³

Según las previsiones de la FAO, el consumo de pescado per cápita aumentará en todos los continentes, y Asia, Oceanía y América Latina y el Caribe mostrarán el crecimiento más rápido. En particular, se prevé que los mayores aumentos se produzcan en Brasil, Perú,

Chile, China y México.⁴ Por tanto, su reconocimiento en la Carta Magna debe ser pleno, pues más allá de la pesca artesanal y tradicional que se da en el mar, la acuicultura representa una alternativa real para ampliar la oferta alimentaria en el país, contribuyendo a la generación de divisas y la creación de fuentes permanentes de empleo, estimulando el desarrollo regional.

Es por ello que someto a la consideración de esta honorable soberanía, reformar el tercer párrafo del Artículo 27 Constitucional adicionando las palabras “de la pesca, de la acuicultura” para quedar como se muestra en el cuadro comparativo siguiente:

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>...</p> <p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el</p>	<p>Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>...</p> <p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la pesca, de la acuacultura, de la silvicultura y de las</p>

<p>medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:</p> <p>I a XIX.</p> <p>XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.</p> <p>El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el</p>	<p>La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:</p> <p>I a XIX.</p> <p>XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, así como las actividades acuícola y pesquera en los cuerpos de agua existentes en el territorio nacional, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, acuícola y pesquera, su</p>
<p>Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca</p>	<p>industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.</p> <p>El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.</p>

Como puede apreciarse, se propone adicionar a la fracción XX del artículo 27 constitucional, a las actividades acuícolas y pesqueras, como actividades de importancia para impulsar el desarrollo rural integral, tipificándolas como actividades estratégicas para la soberanía y la seguridad nacional, por su notable contribución a la producción alimentaria, al empleo, y al desarrollo regional en beneficio de la población mexicana.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el tercer párrafo y la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la pesca, de la acuacultura, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

...

...

...

...

...

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I a XIX.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, así como las actividades acuícola y pesquera en los cuerpos de agua existentes en el territorio nacional, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, acuícola y pesquera, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Transitorio

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

Notas

1 Programa Institucional 2013-2018 de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, consultado a través de la dirección electrónica http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343084&fecha=30/04/2014 el jueves 14 de julio de 2016.

2 Visión general del sector acuícola nacional México, consultado a través de la dirección electrónica

http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_mexico/es el viernes 15 de julio de 2016.

3 Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años. SAGARPA, Consultado a través de <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/documents/pablo/retosyoportunidades.pdf> (el viernes 15 de julio de 2016).

4 El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016, Contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, FAO. Consultado a través de

<http://www.fao.org/publications/sofia/2016/es/?platform=hootsuite> el martes 12 de julio de 2016.

Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016, Contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos FAO. Consultado a través de

<http://www.fao.org/publications/sofia/2016/es/?platform=hootsuite> el martes 12 de julio de 2016.

Programa Institucional 2013-2018 de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, consultado a través de la dirección electrónica http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343084&fecha=30/04/2014 el jueves 14 de julio de 2016.

Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años. SAGARPA, Consultado a través de <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/documents/pablo/retosyoportunidades.pdf>. el viernes 15 de julio de 2016.

Visión general del sector acuícola nacional México, consultado a través de la dirección electrónica

http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_mexico/es el viernes 15 de julio de 2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de noviembre de 2016.

Diputado Próspero Manuel Ibarra Otero (rúbrica)

Que reforma los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 170 de la Ley Federal del Trabajo, 101 de la Ley del Seguro Social y 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, a cargo de la diputada Jisela Paes Martínez, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Jisela Paes Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I del numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la fracción V del Apartado A y el inciso c) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, el artículo 101 de la Ley del Seguro Social y el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, con arreglo a la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la lactancia materna óptima de los lactantes menores de dos años de edad tiene más repercusiones potenciales sobre la supervivencia de los niños que cualquier otra intervención preventiva, ya que puede evitar 1,4 millones de muertes de niños menores de cinco años en el mundo.

Menciona que los niños amamantados tienen por lo menos seis veces más posibilidades de supervivencia en los primeros meses que los niños no amamantados. La lactancia materna reduce drásticamente las muertes por las infecciones respiratorias agudas y la diarrea, dos importantes causas de mortalidad infantil, así como las muertes por otras enfermedades infecciosas.

Si bien las tasas de lactancia materna no disminuyen a nivel mundial, y muchos países han experimentado un aumento significativo en la última década, sólo el 38 por ciento de los niños de menos de seis meses de edad en el mundo en desarrollo reciben leche materna exclusivamente y sólo 39 por ciento de los niños de 20 a 23 meses edad se benefician de la práctica de la lactancia materna.

De igual forma, señala que la lactancia materna tiene una extraordinaria gama de beneficios ya que tiene consecuencias profundas sobre la supervivencia, la salud, la nutrición y el desarrollo infantiles. La leche materna proporciona todos los nutrientes, vitaminas y minerales que un bebé necesita para el crecimiento durante los primeros seis meses de vida; el bebé no necesita ingerir ningún otro líquido o alimento.

Además, la leche materna lleva los anticuerpos de la madre, que ayudan a combatir las enfermedades. El acto de la lactancia materna en sí estimula el crecimiento adecuado de la boca y la mandíbula, y la secreción de hormonas para la digestión y para que el bebé se sacie. La lactancia materna crea un vínculo especial entre la madre y el bebé y la interacción entre la madre y el niño durante la lactancia materna.

Aunado a lo anterior, tiene repercusiones positivas para la vida en lo que se refiere a la estimulación, la conducta, el habla, la sensación de bienestar y la seguridad, y la forma en que el niño se relaciona con otras personas. La lactancia materna también reduce el riesgo de padecer enfermedades crónicas más adelante en la vida, tales como la obesidad, el colesterol alto, la presión arterial alta, la diabetes, el asma infantil y las leucemias infantiles. Los estudios han demostrado que los bebés alimentados con leche materna obtienen mejores resultados en las pruebas de inteligencia y comportamiento en la edad adulta que los bebés alimentados con fórmula.

Prácticamente todas las madres pueden amamantar, si se les da el apoyo, los consejos y el aliento adecuados, así como ayuda práctica para resolver cualquier problema. Los estudios han demostrado que el contacto en una etapa temprana de la piel de la madre con la piel del bebé; la lactancia materna con frecuencia y sin restricciones para asegurar la producción continua de leche; y la ayuda para posicionar y colocar el bebé, aumentan las posibilidades de que la lactancia materna tenga éxito.

También contribuye a la salud de la madre inmediatamente después del parto, ya que ayuda a reducir el riesgo de hemorragia posparto. A corto plazo, la lactancia materna retrasa el retorno a la fertilidad y a largo plazo reduce la diabetes tipo 2 y el cáncer de mama, de útero y de ovario. Los estudios también han descubierto vínculos entre el cese temprano de la lactancia materna y la depresión posparto en las madres.

En el marco de la Semana Mundial de la Lactancia Materna, 2015, bajo el lema “Amamantar y trabajar: ¡logremos que sea posible!”, efectuada del 1 al 7 de agosto de los corrientes, la UNICEF señaló que la alimentación con leche materna y la buena nutrición en la infancia son aspectos cruciales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en particular, los que se refieren a la supervivencia infantil, como reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad entre los menores de cinco años para 2015, erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Por ello, el UNICEF trabaja con aliados, gobiernos y comunidades para proteger y promover la lactancia natural, apoyando leyes nacionales relacionadas con la alimentación de los recién nacidos, mejorando la atención pre y posnatal y brindando recursos a las madres primerizas a nivel de las comunidades. Otra gran prioridad para el UNICEF es apoyar la lactancia materna durante las situaciones de emergencia, cuando las malas prácticas alimentarias suelen contribuir a la mortalidad infantil.

Las Organizaciones Panamericana de la Salud, y Mundial de la Salud (OMS), a través de su Oficina Regional para las Américas, señalaron que la lactancia materna es buena para la economía, debido a su impacto positivo a nivel macro y micro, el cual a menudo no es

reconocido, incluso cuando los beneficios que ofrece la lactancia materna para la salud de la madre y el niño son bien conocidos.

Se ha comprobado que se puede reducir considerablemente el gasto en atención de salud. Por ejemplo, en Estados Unidos, se calcula que los gastos directos en atención de salud de los niños relacionados con tasas bajas de lactancia materna ascendieron a 2 mil 200 millones de dólares estadounidenses en 2007.

Respecto al país, se calcula que los gastos directos e indirectos de no amamantar variaron entre 455.7 millones y 2 mil 126.6 millones de dólares estadounidenses en 2012.

La lactancia materna lleva a una fuerza laboral más sana. Los beneficios para el lugar de trabajo posiblemente no sean tan visibles, pero entre ellos cabe señalar los siguientes:

- Lealtad con la empresa como resultado de la gratitud y la satisfacción;
- Menor ausentismo porque los bebés se enferman con menos frecuencia y menor gravedad;
- Retención de empleados (lo cual reduce la necesidad de capacitación y la pérdida de personal calificado); y
- Mayor productividad.

La promoción y el apoyo de la lactancia materna de las mujeres que trabajan fuera de casa tienen en cuenta las recomendaciones de la OMS sobre la lactancia materna exclusiva durante seis meses y la continuación de la lactancia por lo menos dos años o más. Para cumplir estas recomendaciones, los empleadores deben proporcionar a las mujeres las siguientes facilidades en el trabajo durante el período de lactancia:

- Licencia por maternidad;
- Sala de lactancia; y
- Menos horas de trabajo u horario flexible durante la lactancia.

En la región de las Américas, 10 de los 38 países (Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá, Perú y Venezuela) proporcionan al menos 14 semanas de licencia por maternidad, plazo establecido en el Convenio 183 de la OIT. Esto representa 28 por ciento de los países sobre los cuales existe información. De estos 10 países, solo tres siguen la Recomendación 191 de la OIT de proporcionar 18 semanas o más: Chile con 24 semanas, Cuba y Venezuela con 18.

En la mayoría de los países se paga 100 por ciento del sueldo; en otros se paga entre 60 y 65 por ciento. La licencia por paternidad es rara solo Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay cuentan con disposiciones para la licencia.

A efecto de ilustrar lo anterior, se da la información relativa a la licencia por maternidad, sueldo ganado durante la licencia por maternidad y licencia por paternidad, en los países de la Región de las Américas, incluido México, en el siguiente cuadro:

País	Licencia por maternidad (número de semanas)	Sueldo Ganado durante la licencia por maternidad (porcentaje)	Licencia por paternidad (número de días)
Antigua & Barbuda	13	100% por 6 semanas, 60% por 7 semanas	0
Argentina	13	100%	2
Bahamas	12	100%	7
Barbados	12	100%	0
Belice	14	100%	0
Bolivia	13	100%	0
Brasil	17	100%	5
Canadá	17	100%	0
Islas Caimán	12	100%	Solamente para trabajadores en el sector público
Chile ²	24	100%	5 (o hasta 42 días de los que no haya usado la madre)
Colombia	14	100%	4
Costa Rica	16	100%	0
Cuba	18	100%	Los padres pueden decidir quién se queda en la casa hasta que el niño cumple 1 año
Dominica	12	60%	0
República Dominicana	12	100%	0
Ecuador	12	100%	10
El Salvador	12	100%	0
Estados Unidos ³	0	N/C4	
Granada	12	65%	0
Guatemala	12	100%	2
Guyana	13	70%	0
Haití	12	100%	0
Honduras	12	100%	0
Jamaica	12	100%	0
México	12	100%	0
Nicaragua	12	100%	0
Panamá	14	100%	0
Paraguay	12	100%	2
Peru ⁴	14	100%	4
San Cristobal y Nieves	13	65%	0
San Vicente y las Granadinas	13	65%	0
Santa Lucía	13	100%	0
Surinam	0	NA	0
Trinidad & Tobago	13	100%	0
Uruguay	12	100%	10
Venezuela	18	100%	14

Fuente: UNICEF. Cuidado infantil y licencias parentales. Desafíos. Número 12, julio de 2011. Se puede encontrar en http://www.unicef.org/lac/desafios12_cepai-unicef.pdf.

1 Países en la filas subrayados tienen legislación que provee la licencia por maternidad de 14 semanas o más

2 Chile introdujo una ley en el 2011 para extender la licencia por maternidad a 24 semanas (<http://www.dt.gob.cl/1601/w3-articulo-99872.html>).

3 En los Estados Unidos hay leyes que otorgan 12 semanas de licencia por discapacidad, que pueden usarse para licencia por maternidad (véase el recuadro 1)

4 Perú aprobó recientemente una ley que otorga 14 semanas de licencia por maternidad (<http://www.laborperu.com/peru-ratifica-convenio-183-oit-licencia-maternidad.html>).

El Convenio 183 de la OIT establece que cada mujer debe tener derecho a la licencia por maternidad por lo menos 14 semanas, mientras que la Recomendación 191 de la OIT, firmada por varios países, estipula que los países deben intentar proveer una licencia por maternidad de 18 semanas como mínimo.

Aun cuando estos instrumentos internacionales representan una asignatura pendiente al no estar ratificados por el Estado mexicano, no es óbice para quienes ostentamos un cargo público de representación social, legislar para el fortalecimiento de los derechos de las madres trabajadoras.

En el marco de la Semana Mundial de la Lactancia Materna 2015, la OMS y la OIT emitieron diversos documentos en apoyo a este tema, de entre los cuales destaca el titulado: ¿Qué pueden hacer los legisladores?, en el que proponen las siguientes acciones:

1. Garantizar un mínimo de 4 meses de licencia de maternidad remunerada.
2. Pedir a los empleadores que ofrezcan sitio y tiempo protegido para que las madres puedan sacarse la leche en el trabajo.
3. Prevenir la discriminación contra las mujeres y las madres en el lugar de trabajo.

Ante ello, la presente iniciativa tiene como finalidad realizar una serie de reformas del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de armonizar las disposiciones internas con los instrumentos internacionales, a efecto de establecer como derecho de las madres trabajadoras un descanso de seis semanas anteriores y ocho semanas posteriores al parto, para el caso del apartado A, así como de seis semanas anteriores y dos meses posteriores al parto, en el supuesto del apartado B, lo que permitirá contribuir con las acciones implementadas por los organismos internacionales, así como a la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentarias de los citados artículos constitucionales, para fijar los criterios mencionados.

La iniciativa de reforma pretende homologar los tiempos otorgados para el beneficio de la lactancia materna para las madres comprendidas en ambos Apartados del Artículo 123 constitucional, toda vez que actualmente el Apartado A otorga seis semanas a partir del parto para ello, en tanto que el Apartado B señala dos meses, lo cual significa además equiparar ambos casos.

Al incrementarse la duración de la licencia por maternidad a las trabajadoras tuteladas por el Apartado A, les permitirá contar con mayor tiempo para amamantar a su hijo o hija y, por ende, otorgarles en casa a los recién nacidos, por más tiempo, los nutrientes de la lactancia materna, beneficiándolos con ello en sus posibilidades de crecer sin enfermedades, lo cual es un derecho de la niñez, contenido tanto en los acuerdos internacionales de los que México es parte, como de nuestra legislación nacional, así como para las madres en la prevención de enfermedades.

En virtud de lo expuesto se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman la fracción V del Apartado A y el inciso c) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo; el artículo 101 de la Ley del Seguro Social; y el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional

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

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a IV. ...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y ocho semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

VI. a XXXI. ...

B. ...

I. a X. ...

XI. ...

a) y b) ...

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de seis semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos meses después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno,

para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) a f) ...

XII. a XIV. ...

Segundo. Se reforma la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 170. Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I. ...

II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y ocho posteriores al parto. A solicitud expresa de la trabajadora, previa autorización escrita del médico de la institución de seguridad social que le corresponda o, en su caso, del servicio de salud que otorgue el patrón, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrá transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta diez semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente.

...

II Bis. a VII. ...

Tercero. Se reforma el artículo 101 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 101. La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cincuenta y seis días posteriores al mismo.

En los casos en que la fecha fijada por los médicos del Instituto no concuerde exactamente con la del parto, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cincuenta y seis días posteriores al mismo, sin importar que el período anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el período anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad. El subsidio se pagará por períodos vencidos que no excederán de una semana.

Cuarto. Se reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 28. Las mujeres disfrutarán de seis semanas de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos meses después del mismo. Durante la

lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

Transitorio

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

México, Distrito Federal, a 3 de noviembre de 2016.

Diputada Jisela Paes Martínez (rúbrica)



Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, viernes 4 de noviembre de 2016

Número 4653-II

CONTENIDO

Iniciativas ciudadanas

Con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversos párrafos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Anexo II

Viernes 4 de noviembre



Concertación, A.C.

Centro de Cultura y Orientación Civil

Palacio Legislativo de San Lázaro, 6 de septiembre de 2016

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Presidente de la Mesa Directiva
Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
P R E S E N T E

Apreciable Dip. Bolaños,

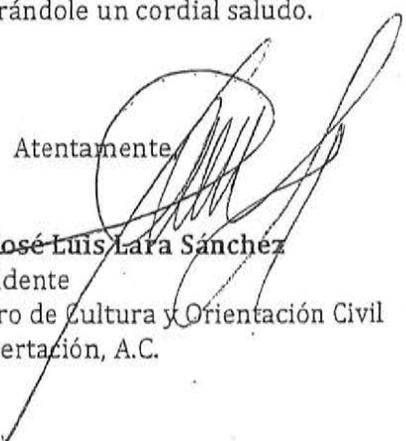
"Por mi raza hablará el espíritu." Reciba un atento y respetuoso saludo. Por medio del presente oficio, tengo a bien, a nombre y en representación de las 304,975 personas que con su firma y demás datos propios de las formalidades de la herramienta de participación ciudadana "iniciativa popular," presentar ante usted la "INICIATIVA CIUDADANA POR LA VIDA Y LA FAMILIA," así como las firmas de número arriba citado que la respaldan con la debida requisitación, y todo ello con base en el artículo 71 fracción IV, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

De la misma manera, y respetuosísimamente, solicito de usted, en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva de esta Honorable Cámara, tenga a bien, una vez recibida la presente iniciativa, y las firmas que la acompañan y respaldan, sustentándola en su calidad de Iniciativa Ciudadana, las haga llegar al Instituto Nacional Electoral, para su conteo, valoración y validación, conforme a las normas de la materia, para que una vez contando con el aval de dicho Instituto democrático, retornen a esta Honorable Cámara, para su trámite como Iniciativa, conforme al citado artículo 71 de nuestra Constitución, para su estudio y dictamen.

Para todo lo anterior, se designa como representante para todos los fines relacionados con la iniciativa, a su servidor, Lic. José Luis Lara Sánchez, Presidente del Centro de Cultura y Orientación Civil Concertación, A.C., con domicilio legal en la Av. Río Consulado 1912, esq. Norte 52, Colonia 7 de noviembre, en la Delegación Gustavo Madero, de esta Ciudad de México, con Código Postal 07840; teléfonos: 55 17 94 34 / 55 42 34 67 48. De la misma manera, para todo tipo de notificaciones a que haya lugar, se designa como representante al Lic. Nelson Monzalvo Laguna, con domicilio legal en el edificio World Trade Center, Calle Montecito número 38, piso 39, oficinas 14, 15 y 16 en la Colonia Nápoles, de esta Ciudad de México, con Código Postal 03810; teléfonos: 90 00 36 01 / 55 54 05 88 43.

Sin más por el momento, quedo de usted a la orden para cualquier cuestión al respecto, reiterándole un cordial saludo.

Atentamente,

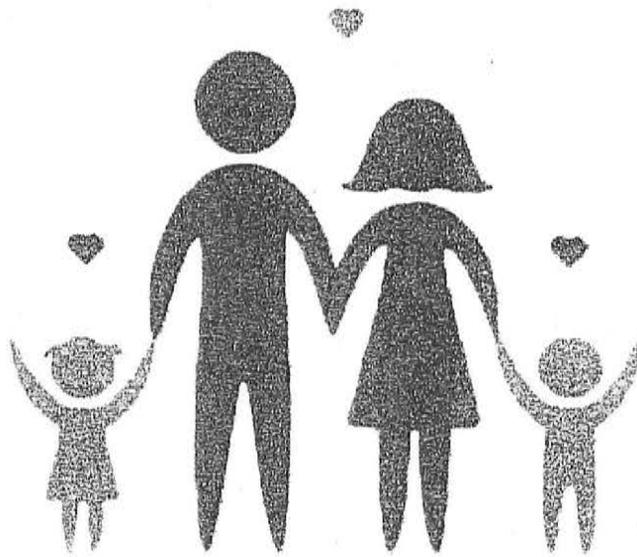

Lic. José Luis Lara Sánchez
Presidente
Centro de Cultura y Orientación Civil
Concertación, A.C.

26 SEP 6 10:03 AM
RECEPCION
MESA DIRECTIVA
RECIBI 93 C/AS



000143

PROPUESTA PARA LA MODIFICACION DEL ARTÍCULO 4° CONSTITUCIONAL



♥ **POR LA VIDA** ♥
Y LA FAMILIA
INICIATIVA CIUDADANA

SEPTIEMBRE 2016

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, etc.), 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, superan-

do 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 numerosísimas 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, etc.).

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, etc.), -que en el caso que nos ocupa se ha dado precisamente un fuerte avance en dicha revision-, más 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'Callaghan¹.
- "Unión estable de un hombre y una mujer dirigida al establecimiento de una plena comunidad de vida". Moro y Sánchez².
- "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". Borda³.
- "Unión legal de un hombre y una mujer que se encamina a una plena comunidad de vida y funda la familia". Albaladejo⁴
- También, la Real Academia de la Lengua Española define al matrimonio como: "Unión de hombre y mujer concertada mediante determinados ritos o formalidades legales"⁵;

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

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 Albaladejo Garcia, M: DERECHO CIVIL I, vol 1º, Barcelona, Boschí, 2002

⁵ <http://dle.rae.es/?id=OdQHkYU>

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 mostrados en la siguiente gráfica 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	71.8
Una familia integrada por dos madres o dos padres y los hijos	3.1
Una familia en la que conviven varias generaciones, incluyendo los abuelos	12.3
Una familia integrada por los padres sin los hijos	1.1
Otro tipo de familia	0.8
No existe un tipo ideal de familia	9.7
No contesto	1.2
TOTAL	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, etc.), 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 Humanos⁶ 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"⁷. 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 matrimonio⁸.

⁶ 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

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)⁹, *Cossey v. United Kingdom* (1990)¹⁰ y *Sheffield y Horsham* (1998)¹¹. La respuesta del TEDH en todos ellos fue que la regulación efectuada por Reino Unido no era violatoria del Convenio Europeo y que el art. 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)¹², 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 9¹³, era el derecho al respeto de la vida familiar. Éste presuponía 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 arts. 9 o 12¹⁴ CEDH.

La naturaleza del matrimonio impide legalizar el “matrimonio” homosexual, y hacerlo le haría perder sus caracteres jurídicos identificatorios.

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

¹⁴ *idem*

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 vigentes 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, ade-

más, 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 art. 4 de la Constitución¹⁵, 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 arts. 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 (arts. 16 y 25)¹⁶ y la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁷ (arts. 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

¹⁵ 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_Derechos_Humanos.htm

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 art. 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 art. 16.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el art. 17.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en el art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el art. 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 Dere-

chos Humanos (art. 25), Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre¹⁸ (arts. V y VI), Convención Americana de Derechos Humanos —Pacto de San José de Costa Rica— (art. 19), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 24); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10) y Convención Sobre los Derechos del Niño¹⁹ (art. 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 art. 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

¹⁸ <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

¹⁹ <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

sexo. Y por eso al matrimonio se vinculan intereses públicos y consecuencias sociales de la más alta trascendencia²⁰.

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 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.

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)

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 agraviar, 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 contratantes 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, etc.) 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 mas 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 vinculo 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 vinculo 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

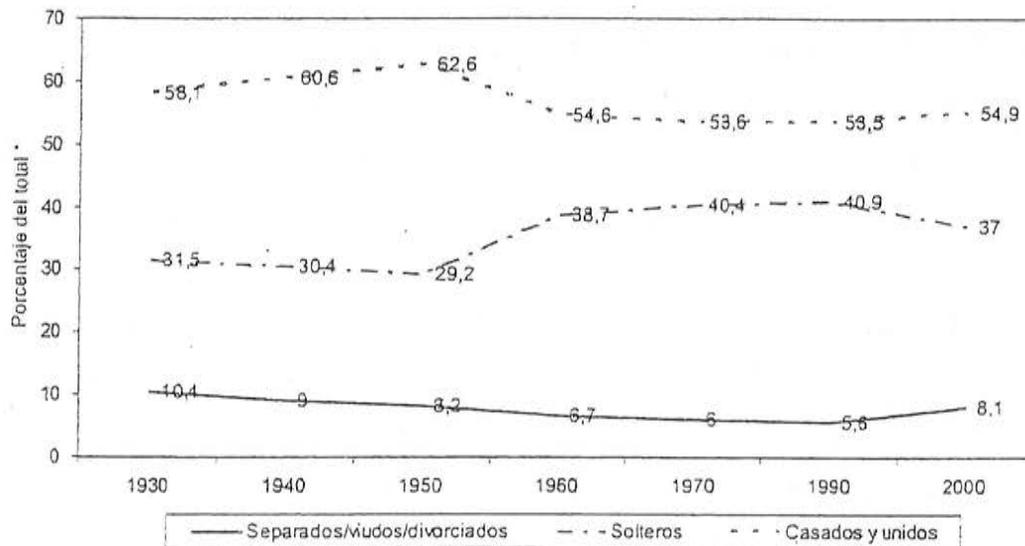
M., Insel TR, 2003; Palacios-Hernández, B., 2016). Este hecho, representa un reto para la educación de la población que incida en la salud mental materno-infantil y debería incidir en políticas que apoyen no sólo a la madre y al niño, también al padre en todos sus contextos más próximos, desde antes 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 a la alza, la población que vive en una estructura matrimonial, como se muestra en la siguiente figura:²¹

²¹ Diagnóstico de la Familia Mexicana, Sistema Nacional DIF, 2005.



- 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 Giddens²² 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 Lévi-Strauss²³, 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.

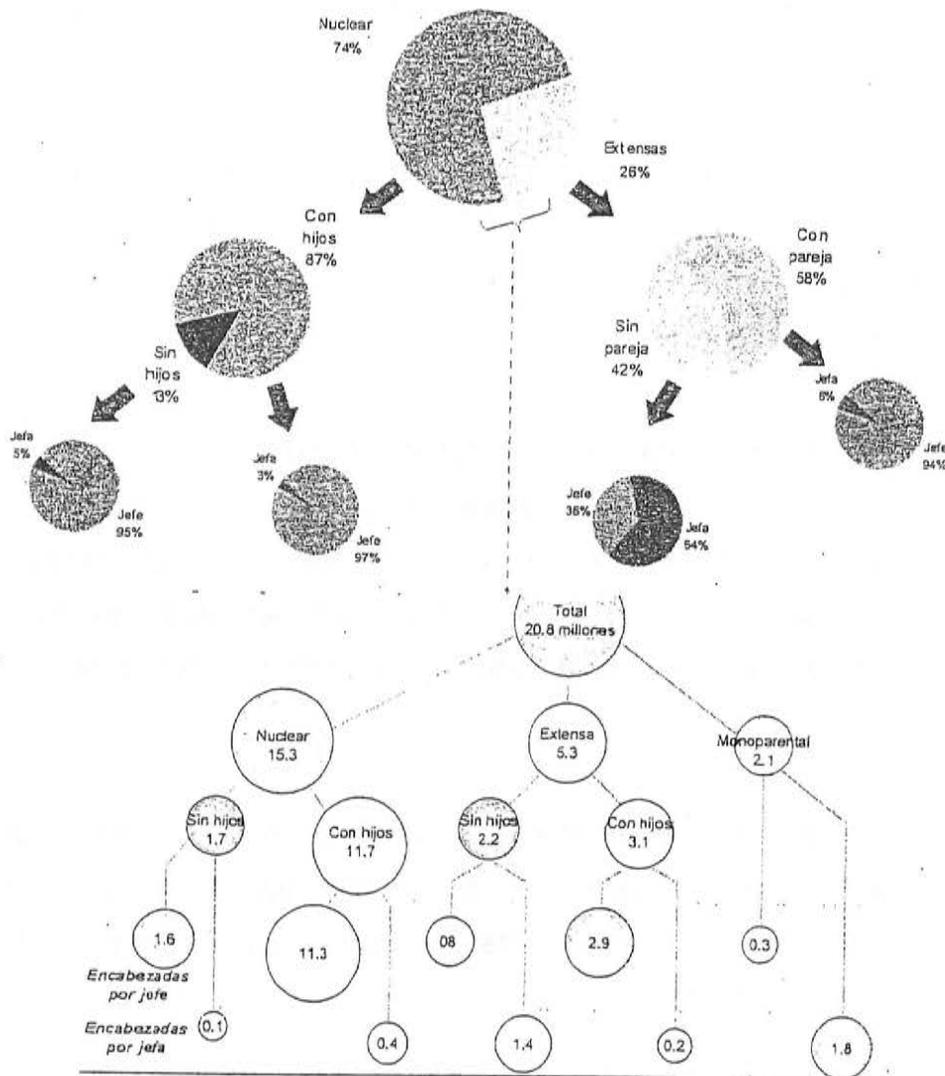
La familia elemental --la familia nuclear -- basada en necesidades naturales vendrá a ser así, el núcleo cultural duro de cualquier organización social, en la historia cul-

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

tural 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:²⁴



²⁴ Diagnóstico de la Familia Mexicana, Sistema Nacional DIF, 2005.

La filiación constituye el dato esencial.²⁵ 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 Ci-

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

vil, 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 Humanos²⁶ 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.

²⁶ <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

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 Políticos²⁷ 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 9²⁸, 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 17²⁹ también marca con claridad lo siguiente:

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_Derechos_Humanos.htm

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 leyes³⁰.

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.

³⁰ García Máynez, Eduardo, Introducción al estudio del Derecho, editorial Porrúa, México, 61a. Edición.

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 Toranzo³¹ 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 Aspe³² 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 dere-

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.

cho 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 Hä-mäläinen" 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 legislación³³.

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».

33

http://bibliotecaculturajuridica.com/biblioteca/arxius/PDF/REDI_VOL_LXIV_2_2012/02_MANZANO_digital.pdf

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"³⁴.

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 Hernández³⁵, 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 dió 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.

³⁴ Trueba Olivares, Eugenio, "El aborto", Editorial JUS. p. 15.

³⁵ Preciado Hernández, Rafael (2014), Lecciones de Filosofía de Derecho, Editorial Porrúa. P. 5.

Otra opinión que brinda sustento a la presente, es la vertida por el reconocido Jurista Dr. Adame³⁶ (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 Dr. Goddard³⁷ 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 Dr. Goddard³⁸ (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 inocen-

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

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

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/

te. 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 Dr. 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 etc., ¿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 defiendo 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 récae 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 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 (...)

Siguiendo con la exposición, se puede decir que con la fecundación, proceso donde se encuentran los gametos paternos y maternos, se activan mutuamente y fu-

siona 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 Máynez³⁹, 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 considerará 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 sí 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,

³⁹ García Máynez, Eduardo (2011), Introducción al Estudio del Derecho, 63 reimpresión, Editorial Porrúa, p.278

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>Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.</p>	<p>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.</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
	<p>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.</p>	<p>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.</p>
	<p>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.</p>	<p>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.</p>
	<p>El Estado garantizará a la familia, elemento natural y fundamental de la sociedad, la protección</p>	<p>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>

	<p>de la vida de sus miembros desde el momento de la fecundación hasta el término del ciclo natural de la vida.</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>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.</p> <p>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.</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.

...

...

...

...

TRANSITORIOS

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

ANEXOS

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 el, 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 se-

rán 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, mas eficiente y eventualmente un tratamiento adecuado de las enfermedades hereditarias (Human Genome. Nature. 200. 1409:860-921).

El 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 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 reproduc-

ción 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) existe terapias hormonales para niños inconformes con su género, en donde si un niño quiere la transición hacia otro género, el 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 mas 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 si 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 Barbara, 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 los 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.

BIBLIOGRAFIA:

- 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 component 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.

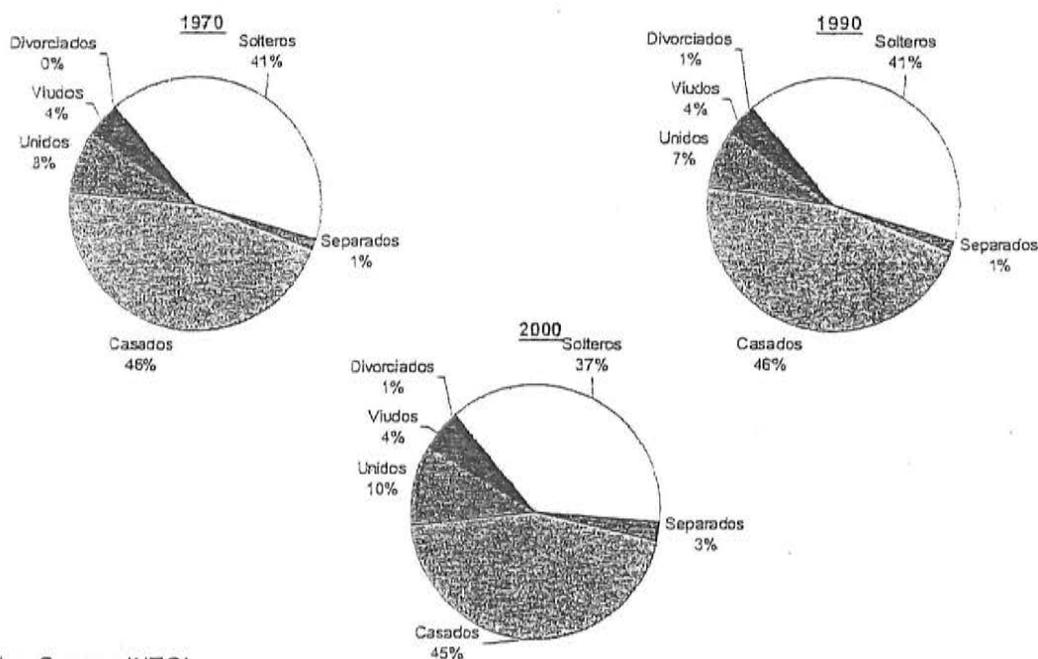
18.- Mustanski BS., Dupree MG., Nievergelt CM, Bocklandt S., Schork NJ, Hamer DH. 2005. A genomewide scan of male sexual orientation. Human Genet 116(4):272-8

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



Fuente: Censos INEGI

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 (EN-DIFAM2011), 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:

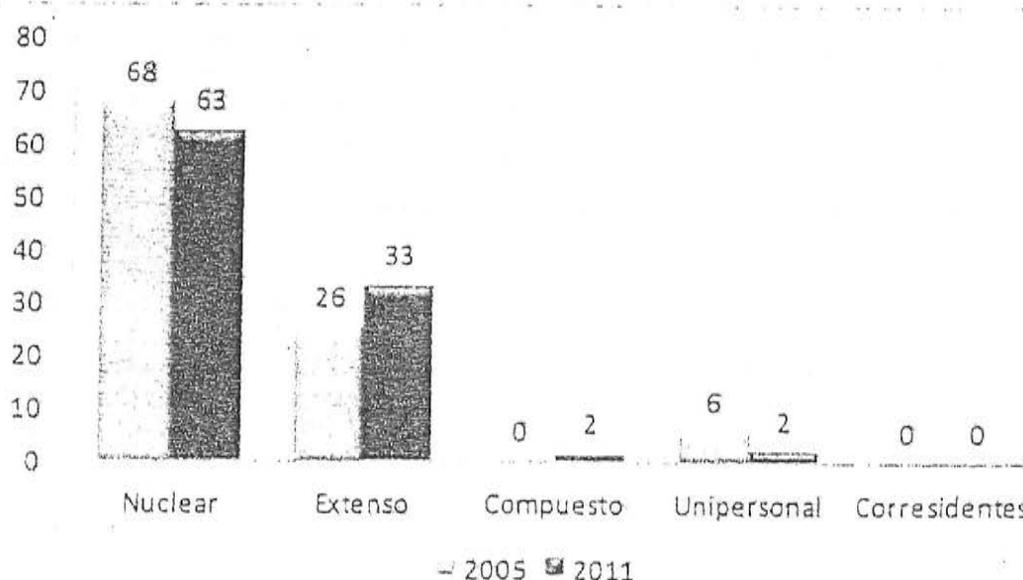
Esquema 1.1
 Miembros de las familias que conforman los distintos tipos de hogares

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

Tipo de Unión / No unión		2011
Unidos		%
	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>	<i>75.4</i>
No Unidos		
	Es viudo(a)	9.9
	Está separado(a)	6.7
	Es soltero (a)	6.0
	Está divorciado(a)	2.0
	<i>Subtotal</i>	<i>24.6</i>
	Total	100.0

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 %
Nuclear						
Total Nuclear	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
Extenso						
Total Extenso	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
Compuesto	0.2	0.4	0.3	0.8	2.0	1.7
Unipersonal	6.4	5.6	5.9	2.0	2.3	2.3
Corresidentes	0.1	0.4	0.3	0.0	0.1	0.1
Total	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 informado⁴¹.

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

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.

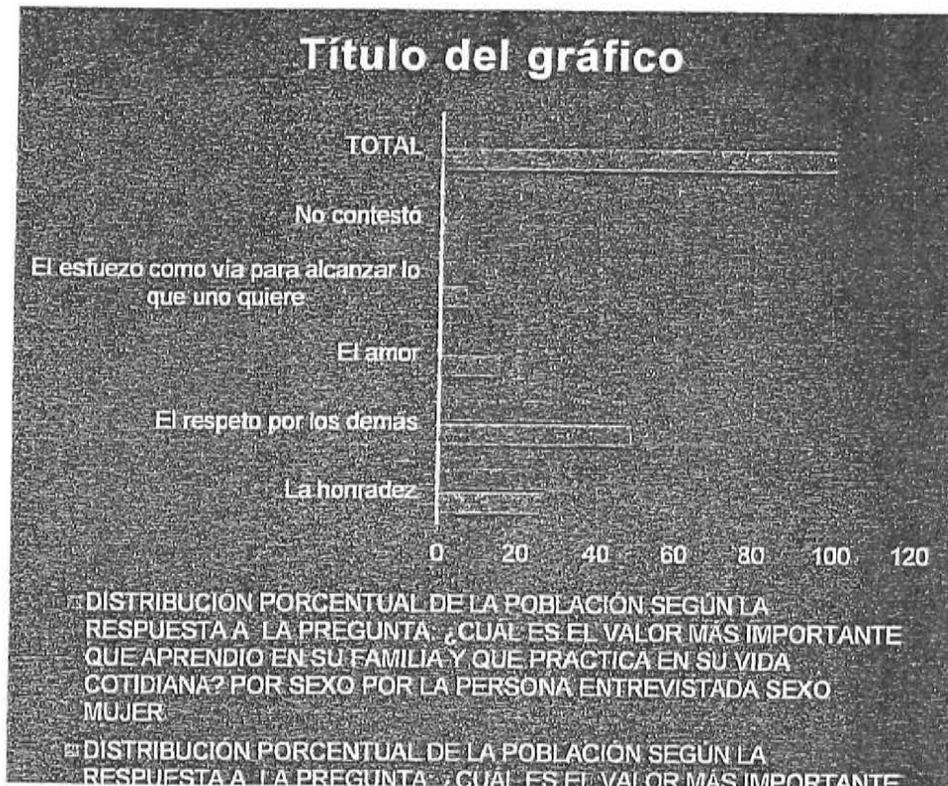
En un estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, realizado en el 2014, los resultados fueron sumamente interesantes y contundentes, en relación a la pertinencia, oportunidad y acierto de la presente inicia-

grounds of sexual orientation or gender identity, Council of Europe, March 2015 Printed at the Council of Europe.

tiva. 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:

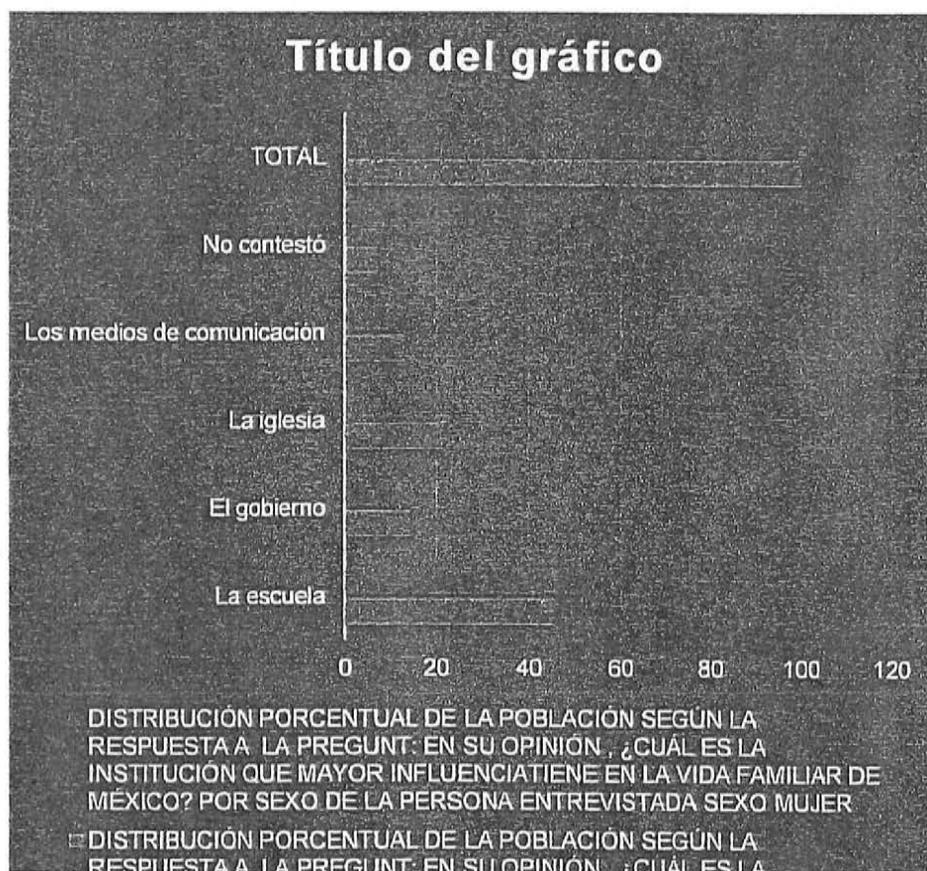
<u>DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN LA RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿CUÁL ES EL VALOR MÁS IMPORTANTE QUE APRENDIO EN SU FAMILIA Y QUE PRACTICA EN SU VIDA COTIDIANA? POR SEXO POR LA PERSONA ENTREVISTADA</u>		
VALORES	SEXO	
	HOMBRE	MUJER
La honradez	26.1	26.6
El respeto por los demás	48.4	45.5
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.

<u>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</u>		
INSTITUCIÓN	SEXO	
	HOMBRE	MUJER
La escuela	45.1	51.5

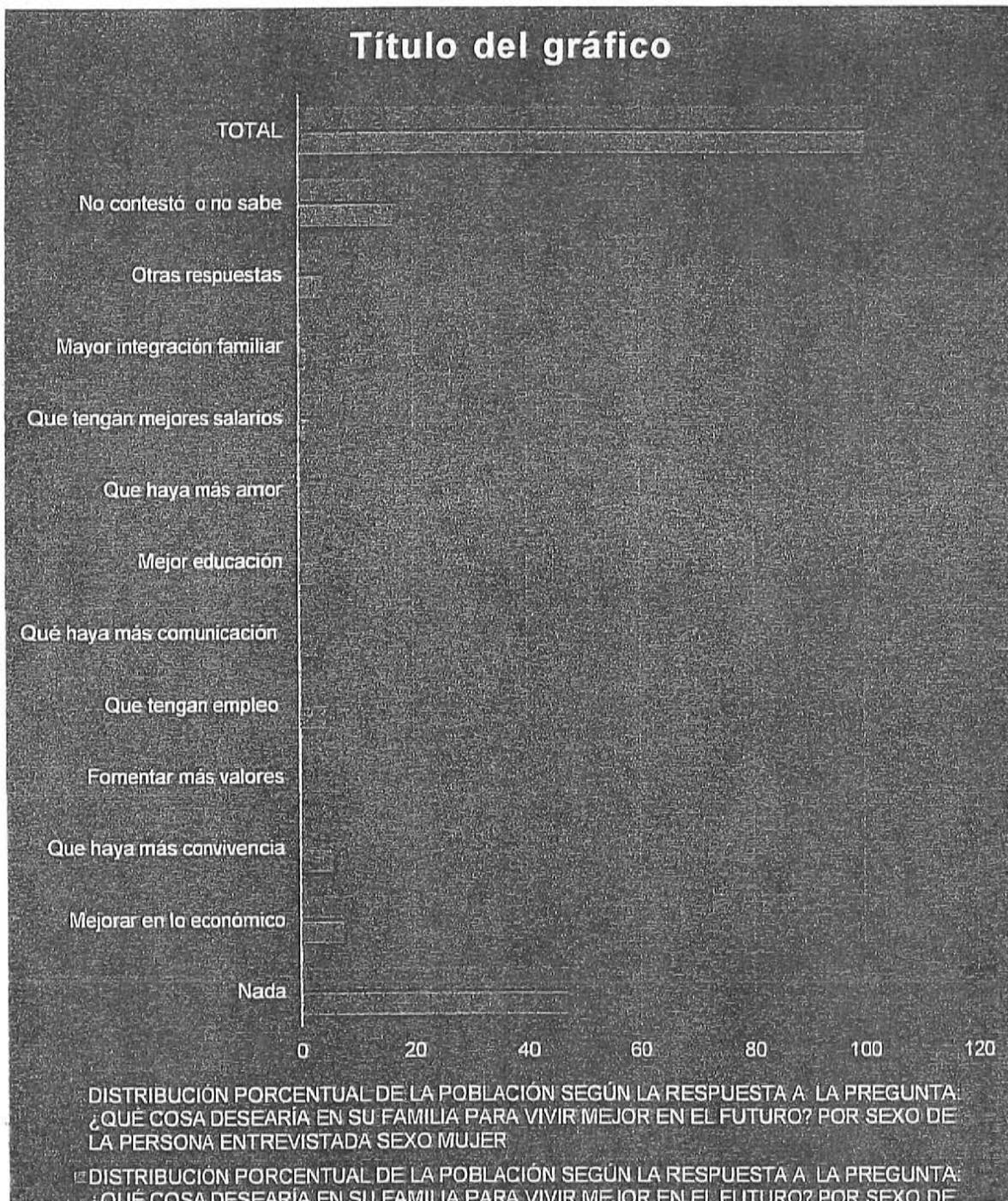
El gobierno	13.9	9.3
La iglesia	21.4	15.4
Los medios de comunicación	12.7	16.3
No contestó	6.9	7.8
TOTAL	100	100



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.

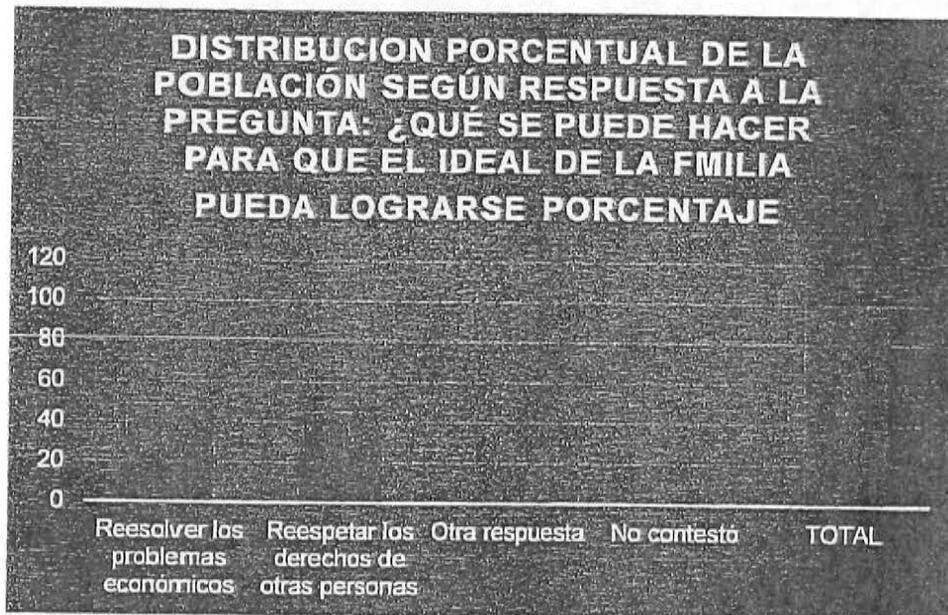
<u>DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN LA RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿QUÉ COSA DESEARÍA EN SU FAMILIA PARA VIVIR MEJOR EN EL FUTURO? POR SEXO DE LA PERSONA ENTREVISTADA</u>		
¿QUÉ DESEARÍA CAMBIAR EN SU FAMILIA? FUTURO	SEXO	
	HOMBRE	MUJER
Nada	46.6	49.1
Mejorar en lo económico	7.5	9
Que haya 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
TOTAL	100	100



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.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿QUÉ SE PUEDE HACER PARA QUE EL IDEAL DE LA FAMILIA PUEDA LOGRARSE	
QUE SE PUEDE HACER	PORCENTAJE
Resolver los problemas económicos	49.2
Respetar los derechos de otras personas	45.5
Otra respuesta	2.9
No contestó	2.4
TOTAL	100

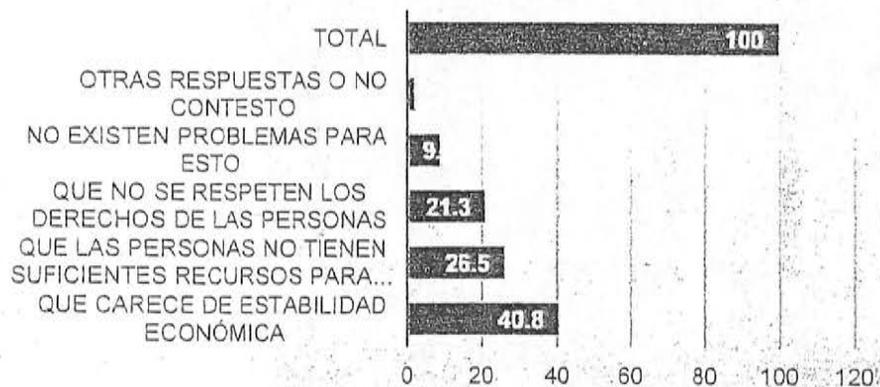


La conclusión derivada de la anterior gráfica tiene muchísimo que ver con la realidad de los derechos humanos, realmente ignorados en el debate sobre la familia. El problema familiar en relación con los derechos no tiene que ver con el acceso al matrimonio, sino con el gran problema de la pobreza, el 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.

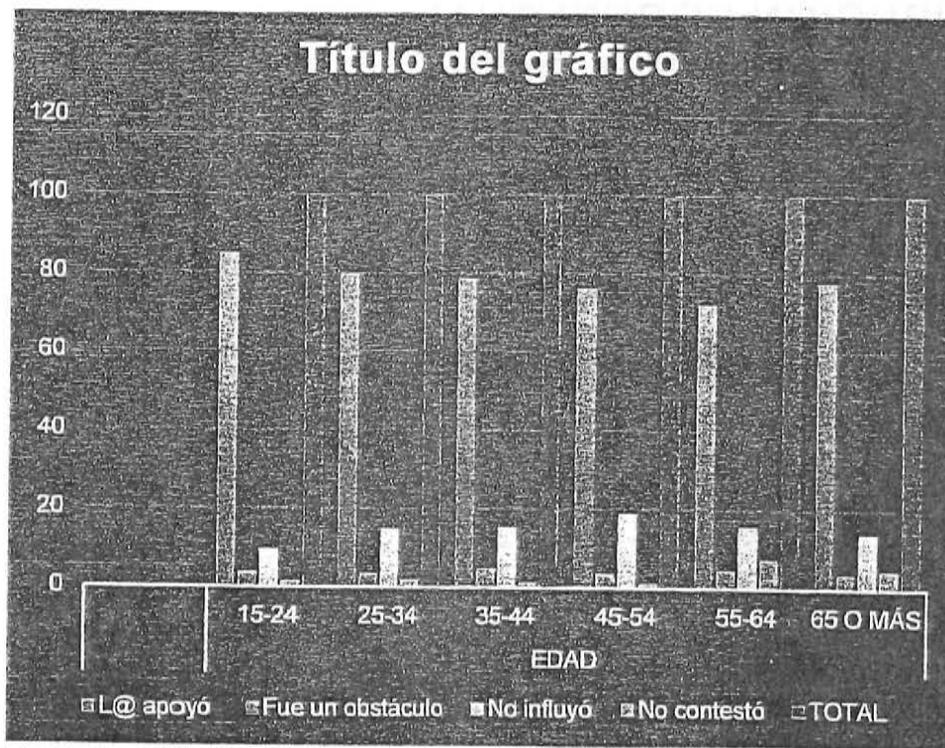
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN, QUE CONSIDERAA QUE EXISTEN UN TIPO IDEAL DE FAMILIA SEGÚN LAS RESPUESTAS A LA PREGUNTA: SI COMO YA MENCIONÓ, EXISTE UN TIPO IDEAL DE FAMILIA, ¿EN MÉXICO, QUE SITUACIONES EVITAN QUEE STE TIPO IDEAL DE FAMILIA PUEDA ALCANZARSE?	
SITUACIONES	PORCENTAJE
Que carece 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

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN, QUE CONSIDERAA QUE EXISTEN UN TIPO IDEAL DE FAMILIA SEGÚN LAS RESPUESTAS A LA PREGUNTA: SI COMO YA...



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.

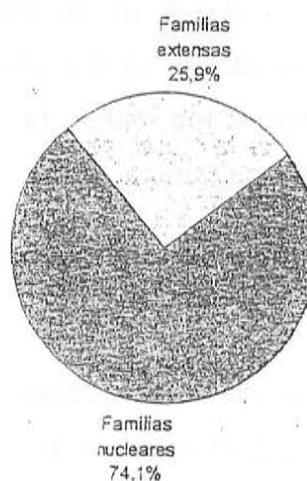
Después del estudio de las tendencias y comportamientos de la sociedad civil mexicana del año 1930 – 2000 se llegó a las siguientes Grandes Conclusiones:

- 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 varon (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

Distribución por clase



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. Finnis⁴² (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.⁴³ 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 fué 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

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.

suerte principal, como en materia de bienes inmuebles; sino que debe de tratársele 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, etc.). 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 irrepetible, 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 Illanes⁴⁴, 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 em-**

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>

brión 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. Adame⁴⁵ (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 Castillo⁴⁶ (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.

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

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, desgarres, 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 pudiese 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 dió 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 prime-

ro, 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 dig-

nidad 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.⁴⁷

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."⁴⁸

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.

El Dr. Jerome Lejeune, también señaló que, "sabemos, y la genética y la zoolo-
gía 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.⁴⁹

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 desarro-
llando, primero en el vientre materno, y después del nacimiento, fuera de él, quien des-
de 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 haploi-
des de cada uno de ellos, da lugar a un cigoto diploide⁵⁰.

Por otra parte, Bruce M. Carlson, señala cuales son los logros de la fecunda-
ción⁵¹. El proceso de fecundación ata varios cabos sueltos:

1. Estimula al huevo a terminar la segunda división meiótica;

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

2. Restablece en el cigoto el número diploide normal 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 espermatozoo 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.⁵²

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 totipoten-

⁵² Moore, Keith L, "Embriología Clínica", Editorial Interamericana McGraw-Hill, México 1995. p. 1

te, 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.⁵³

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 Dr. 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 postgra-

⁵³ Idem p. 15

do 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 irreplicable, 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 irreplicable, 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, fué 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

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.

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 esperma, 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".⁵⁷

“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”.⁵⁸

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.

⁵⁷ Idem, p.210.

⁵⁸ Información consultada el día 12 de enero de 2015, en el sitio web:
<http://www.princeton.edu/prolife/articles/embryoquotes2.html>.

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**⁵⁹ 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.

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>

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 PROTECCION 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 MEXICANO, 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 pro-

tección 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 fué 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 ad-

hirió 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 cui-

15) dado 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 fundamen-

tal 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 determinarán 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.

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

Diputados: Francisco Martínez Neri, presidente, PRD; César Camacho Quiroz, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; 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: Edmundo Javier Bolaños Aguilar, presidente; vicepresidentes, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, PAN; Gloria Himelda Félix Niebla, PRI; Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; Sharon María Teresa Cuenca Ayala, PVEM; secretarios, Raúl Domínguez Rex, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Andrés Fernández del Valle Laisequilla, 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 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

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

Planteamiento del problema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Argumentos que sustentan la propuesta

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

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

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

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

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

Fundamento legal

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

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

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

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

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

XII. (...)

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

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

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

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

B) Ley Federal del Trabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

I. a XII. (...)

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

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

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

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

XIII. Bis y XIV. (...)

Transitorio

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

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

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

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

Planteamiento del problema

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

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

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

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

Planteamiento del problema

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

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

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

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

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

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

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

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

Argumentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito, Waldo Fernández González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del

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

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

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

Artículo 123. ...

...

B. ...

XIII. ...

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

Transitorios

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

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

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

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

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

Diputado Waldo Fernández González (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P.

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

XXIX-Q. a XXX.

Artículo Transitorio

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

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

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

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

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

Exposición de Motivos

Antecedentes históricos en el ámbito Internacional:

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

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

Antecedentes históricos en el ámbito nacional

1. Mediante decreto de reforma publicado el 19 de Junio de 2003, se incorporan por primera vez los temas de nutrición a las normatividades federales mediante la modificación a la ley General de Salud la cual se creó originalmente en febrero 7 de 1984.³

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

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

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

5. Estos esfuerzos se materializan de manera intersectorial mediante la concreción de una propuesta de intervención conjunta denominada Programa de Acción en el Contexto Escolar, en atención a los objetivos y compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional de Salud Alimentaria y la Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad 2010.⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Transitorios

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

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

Notas

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

2 http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_spanish_web.pdf

3 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694499&fecha=19/06/2013

4 http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

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

6 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5131456&fecha=11/02/2010

7 http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/635/3/images/prog_accion.pdf

8 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5156173&fecha=23/08/2010

9 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5197224&fecha=21/06/2011

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

11 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5325371&fecha=11/12/2013

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

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

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

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Convención Americana de Derechos Humanos indica en el artículo 23 que las leyes pueden reglamentar los derechos políticos “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. La sujeción de una persona a proceso, no encuadra en ninguna de las hipótesis citadas.

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

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

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

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

México es uno de los países latinoamericanos con mayor prevalencia del abstencionismo durante las elecciones federales. Un estudio del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública de la Cámara de Diputados⁶ indica que entre 1994 y 2009, en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados, el abstencionismo pasó de 24 a 55 por ciento. La inasistencia a las urnas en las elecciones presidenciales en ese periodo pasó de 23 por ciento en 1994 a 41 en 2006.

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

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

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

Primero. Se deroga la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden

I. [...];

II. Derogada;

III. a VI. [...]

[...]

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

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

Transitorio

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

Notas

1 Gallo Álvarez, Gabriel. Garantismo penal en México. Suspensión de derechos político-electorales como efecto de la formal prisión, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios_salas/Comentarios_5_SR.pdf

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

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

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

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

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

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

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 41...

...

...

...

...

...

...

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

El organismo público... atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas a los partidos políticos...²

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

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

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

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

Artículo 41...

...

...

...

...

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

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

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

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

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

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

Artículo 41. ...

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 41.

I. ...

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

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

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

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

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

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

El costo presupuestario de la democracia electoral para 2015 tanto en el ámbito nacional como estatal, es de 34 mil 505 millones de pesos. Lo que se observa un incremento constante para financiar a los partidos así como a las autoridades electorales y sus burocracias que administran una legislación cada vez compleja y abultada⁷. Para ejemplificar, la siguiente tabla muestra la evolución del gasto ordinario permanente de los partidos políticos desde 2008 :

Sin contar los procesos electorales locales de 2016⁹, solo para financiar las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se destinaron 3 mil 953 millones 658 mil 324 pesos (tres mil novecientos cincuenta y tres millones seiscientos cincuenta y ocho mil trescientos veinticuatro pesos 00/100 M.N).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

...

...

II. ...

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Decreto

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

Artículo 41. ...

II. ...

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

Artículo Transitorio

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

Notas

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

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

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

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

5 Nexos. Agosto de 2015. Carlos Ugalde ídem.

6 Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre 2007.

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

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

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

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

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

11 Ídem.

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

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

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

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

El Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), afirma que “La lactancia materna óptima de los lactantes menores de dos años de edad tiene más repercusiones potenciales sobre la supervivencia de los niños que cualquier otra intervención preventiva, ya que puede evitar 1.4 millones de muertes de niños menores de cinco años en el mundo en desarrollo (The Lancet, 2008). Los resultados de un estudio realizado en Ghana demuestran que amamantar a los bebés durante la primera hora de nacimiento puede prevenir 22 por ciento de las muertes neonatales.

Los niños amamantados tienen por lo menos seis veces más posibilidades de supervivencia en los primeros meses que los niños no amamantados. La lactancia materna reduce drásticamente las muertes por las infecciones respiratorias agudas y la diarrea, dos importantes causas de mortalidad infantil, así como las muertes por otras enfermedades infecciosas (OMS-The Lancet, 2000). Las consecuencias potenciales de las prácticas óptimas de lactancia materna son especialmente importantes en los países en desarrollo donde se registra una alta carga de enfermedad y un escaso acceso al agua potable y el saneamiento. En cambio, los niños no amamantados de los países industrializados también corren un mayor riesgo de morir: un estudio reciente sobre la mortalidad posneonatal en los

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

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

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

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

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

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

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

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

Licencia de maternidad

Artículo 4

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

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

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

Madres lactantes

Artículo 10

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

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

Artículo 11

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

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

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

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

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

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

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

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p>I. a IV...</p> <p>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 seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;</p> <p>VI. a XXXI. ...</p> <p>B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:</p> <p>I. a X...</p> <p>XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a) y b)...</p> <p>c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.</p>	<p>Artículo 123. ...</p> <p>...</p> <p>A...</p> <p>I. a IV...</p> <p>V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de catorce semanas que podrán distribuirse antes y después del parto, en la forma que convenga a la mujer y de acuerdo con la opinión del médico que la esté tratando, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrán transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente. El período de lactancia será de al menos seis meses a partir del parto y durante dicho período las mujeres tendrán al menos dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. También podrán transferirse con las autorizaciones señaladas en el párrafo anterior, dos semanas del pre parto, a las semanas posteriores al parto y éstas, incrementarse hasta dos más, para acumular hasta diez semanas en el período de post parto, cuando la madre trabajadora notifique y acredite que entrará en el período de lactancia;</p> <p>VI. a XXXI. ...</p> <p>B ...</p> <p>I. a X...</p> <p>XI...</p> <p>a) y b)...</p> <p>c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de catorce semanas que podrá distribuirse antes y después del parto, en la forma que convenga a la mujer y de acuerdo con la opinión del médico que la éste tratando, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrán transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente. La mujer disfrutará de un mínimo de siete semanas posteriores al parto, independientemente de la fecha del mismo. El período de lactancia será de al menos seis meses</p>

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

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

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

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a IV...

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

VI. a XXXI. ...

B. ...

I. a X...

XI. ...

a) y b)...

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

d) a f)...

XII. a XIV. ...

Artículo Transitorio

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

Notas

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

2 http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index_24824.html Consultado el 27 de octubre de 2016.

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

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

5 http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL O_CODE:C183 Consultado el 27 de octubre de 2016.

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

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

Diputado José Hernán Cortés Berumen (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

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

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

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

Decreto

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

Artículo 2o...

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

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

...

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

A. ...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX – W. ...

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

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

Artículos Transitorios

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

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

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

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

Diputada Lillián Zepahua García (rúbrica)

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

Argumentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fundamento legal

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

Proyecto de

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

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

Artículo 41. ...

...

I. ...

II. ...

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

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

b) ...

c) ...

...

...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

Artículo Transitorio

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

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

Diputado Agustín Francisco de Asís Basave Benítez (rúbrica)

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

Planteamiento del problema

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

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

Argumentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fundamento legal

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

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

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

Artículo 72. ...

(A – I). (...)

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

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

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I – XXIX-W. (...)

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

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

XXX. (...)

Transitorios

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

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

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

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

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

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

En los siguientes tres meses:

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

En los siguientes tres meses:

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

En los últimos tres meses:

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

Nota

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

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

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

Diputado Agustín Francisco de Asís Basave Benítez (rúbrica)

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

Planteamiento del problema

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

En el caso específico, la prohibición de la discriminación se contempla en el artículo 1º constitucional en el cual se establece que quedan prohibidas todo tipo de conductas que propicien la discriminación motivadas por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

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

Época: Décima Época

Registro: 2012594

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I

Materia(s): Constitucional

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

Página: 112

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– Adultos Mayores

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

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

– Las niñas y los niños

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

– Mujeres

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

– Personas con discapacidad

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

– Diversidad sexual

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

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

– Hablantes de lenguas indígenas

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

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

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

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

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

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

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

Argumentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La propuesta de modificación sería la siguiente:

Texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73. ...

I a XXIX-X. ...

XXX. ...

Propuesta de modificación

Artículo 73. ...

I. a XXIX-X. ...

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

XXX. ...

Fundamento legal

Las suscritas, diputadas y diputados federales de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

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

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

Artículo 73. ...

I a XXIX-X. ...

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

XXX. ...

Artículos Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en la materia que se adiciona por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXIX-Y, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Notas

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

2 Ibídem, p. 74

3 Ibídem, p. 75

4 Datos tomados de www.conapred.gob.mx

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

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

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

Cuernavaca, Morelos, a 8 de noviembre de 2016.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

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

Presente

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

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

Atentamente

Diputada Hortencia Figueroa Peralta (rúbrica)

Vicepresidenta en Funciones de Presidenta del Congreso del Estado de Morelos

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

Único. Se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a IV. ...

...

Cualquiera de las Cámaras a través de sus comisiones ordinarias, podrá convocar a las Legislaturas de los estados, mediante la representación de los integrantes que éstas acuerden, cuando se discuta una iniciativa de reformas o adiciones a esta Constitución, o alguna ley que implique la armonización de la legislación local, con el objeto de conocer sus posicionamientos al respecto.

...

...

Disposiciones Transitorias

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

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

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

Integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación

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

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

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

Planteamiento del problema

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el desempeño de sus atribuciones y el despacho de sus negocios, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las secretarías de estado¹, entre las que se encuentra la Secretaría de Gobernación (Segob), cuyas facultades se establecen en el artículo 27 del citado ordenamiento. Asimismo, el artículo 3o. dispone que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de los organismos descentralizados. A partir de dicho contenido es posible advertir que el Poder Ejecutivo cuenta con diversos institutos, coordinaciones, secretarías y dependencias para dar cumplimiento cabal al mandato que le ha sido encomendado.

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

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

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

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

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

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

Cabe señalar que el marco normativo que rige la estructura y funciones del AGN se encuentra constituido principalmente por el Estatuto Orgánico del Archivo General de la Nación⁴, la Ley Federal de Archivos⁵, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁶. A pesar de tal marco jurídico, ninguna de dichas disposiciones garantiza el derecho a la información que tiene la ciudadanía respecto a la información a su cargo, que constituye la memoria histórica de nuestro país.

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

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

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

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

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es de destacar que con la publicación de la reforma constitucional en materia de transparencia¹⁴ se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), como un “organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública [...]”.¹⁵ Asimismo, con dicha reforma se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual establece la bases y principios fundamentales para hacer garantizar el derecho de acceso a la información, y que además contempla la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que busca coordinar las acciones del Inai; los organismos garantes de las entidades federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

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

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

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

Fundamento legal

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

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

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

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

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el estado.

...

...

...

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

I. a VII. ...

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

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

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

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

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

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

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

I. a VI. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-S. ...

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

Artículos Transitorios

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

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

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

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

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

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

8 Ahora conocido como Palacio Nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diputado Francisco Javier Pinto Torres (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

1. Antecedentes

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

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

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

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

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

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

2. Planteamiento del problema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Propuesta legislativa

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

Decreto

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

Artículo 38. ...

...

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

...

...

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

...

...

Transitorios

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

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

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

Diputada María Gloria Hernández Madrid (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sexto. La Gestión de la Demanda del Transporte¹⁰ debe ser aplicada en las ciudades que tengan una inadecuada planificación urbana y donde persistan políticas regresivas de transporte, con el objetivo de reducir el tránsito de vehículos automotores.

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

Séptimo. Existen cuatro diferentes causas que han propiciado el incremento de vehículos motorizados en las ciudades.¹² Primero, el alto subsidio al combustible, a pesar de estar comprobado que los subsidios a la gasolina son uno de los subsidios más regresivos¹³ ya que solo llegan a beneficiar al porcentaje más rico de la población. Segundo, aquellos aranceles y otros incentivos económicos y financieros, en los que por medio de descuentos y rebajas a impuestos como la eliminación de la tenencia. Tercero, una amplia oferta de estacionamientos, dado que representa una política centrada únicamente en la creación de espacios pensados para los vehículos motorizados. Cuarto y último, el desarrollo y ampliación de infraestructura vial, donde constantemente las vías públicas están diseñadas exclusivamente para garantizar el uso de vehículos motorizados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 4o. ...

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

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

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

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. ...

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

XXX. ...

Transitorios

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

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

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas, adecuarán la legislación correspondiente conforme a lo dispuesto en el presente decreto y a la Ley General que apruebe el Congreso de la Unión en un plazo no mayor a 120 días a partir de la entrada en vigor de dicha Ley General.

Cuarto. Se deroga toda aquella disposición que contravenga el presente Decreto.

Notas

1 Germán J. Bidart Campos, La Constitución económica, Fundap 2003, p. 49.

2 México, entre los 10 países con mayor número de muertos por accidentes de tránsito, Periódico La Jornada, Ángeles Cruz Martínez, 25 de marzo 2013, p.41 www.jornada.unam.mx

3 Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, pág. 20 www.onuhabitat.org

4 Encuesta Global de Sufrimiento en el Transporte, IBM, 2011.
<http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/35359.wss>

5 Artículo 1° Segundo Párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. www.diputados.gob.mx consultado 6 de marzo del 2015.

6 Institut de Drets Humans de Catalunya, www.idhc.org consultado 8-05-2015

7 Informe Especial Sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011- 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Pag.23

8 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU

9 El reconocimiento de los diferentes elementos que conforman el derecho a la movilidad pueden ser encontrados en distintos instrumentos internacionales, la información presentada corresponde al Cuadro 7 que se elaboró en el Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat, Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, pág. 58 www.onuhabitat.org

10 La gestión de la demanda tiene como principal objetivo tratar de solucionar los crecientes problemas de la congestión y los asociados a ella, pero no a través de una mayor oferta vial, sino a través de la administración eficiente de los viajes, así como la de los modos de transporte disponibles en la ciudad. La gestión de la demanda como política de transporte urbano sostenible, Guía Práctica Estacionamiento y Políticas de Reducción de Congestión en América Latina, pág. 16 año 2013, Banco Interamericano de Desarrollo, Espacio, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.

11 Medina, ITDP México, et al. 2012, La gestión de la demanda como política de transporte urbano sostenible, Guía Práctica Estacionamiento y Políticas de Reducción de Congestión en América Latina, pág. 16, año 2013, Banco Interamericano de Desarrollo, Espacio, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.

12 Guía Práctica, Estacionamiento y Políticas de reducción de Congestión en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo pag.49

13 Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pag.151

14 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010

15 Guía Práctica, Estacionamiento y Políticas de reducción de Congestión en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo pag.52

16 Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, pág. 30 www.onuhabitat.org

17 *Ibíd.*

18 *Ibíd.*

19 Ley de Movilidad del Distrito Federal, www.aldf.mx artículo 5° consultado 8-05-2015.

20 La definición al derecho a la movilidad fue retomada del Informe Especial Sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011- 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Pag.23

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de noviembre de 2016

Diputada Verónica Delgadillo García (rúbrica)

Que adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Edith Anabel Alvarado Varela e integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

Quienes suscriben, diputada Edith Anabel Alvarado Varela e integrantes del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En el año 2010, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, señaló el valor estratégico de la población joven de nuestro país, al puntualizar que en México había más de 30 millones 106 mil jóvenes entre 15 y 29 años de edad, y la edad promedio de la población nacional joven fue de 26 años.

En el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, tenemos claro que los jóvenes se enfrentan a grandes desafíos y rezagos que es urgente atender, de lo contrario, habrá que pagar en el corto plazo un alto costo social, económico, político y humano.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, se consigna que “un desarrollo deficiente de la juventud hoy se traducirá en rezagos sociales, un capital humano poco productivo y un menor potencial de crecimiento en el mañana. La existencia de una población joven sin esperanza ni futuro es el camino más seguro para la reproducción intergeneracional de la pobreza y augura un escenario de mayor inseguridad y falta de cohesión social”. México, bajo ninguna circunstancia puede desaprovechar su bono demográfico, el cual tiene el potencial de convertirse en el motor del desarrollo de la Nación.

No se está garantizando en su totalidad el derecho humano a la educación para todos los jóvenes, además, las habilidades que se requieren para tener éxito en el mercado de trabajo de hoy, han cambiado. Las tecnologías de la información y comunicación han revolucionado el ámbito laboral, por lo que la juventud debe responder a los nuevos desafíos de los mercados laborales y a la rápida transformación económica. En ello, es fundamental fortalecer la vinculación entre la educación, la investigación y los sectores productivos.

Una realidad preocupante en nuestro país, son los jóvenes que ni estudian ni trabajan. La información de la Encuesta Nacional de Juventud 2010, estimó que el número de jóvenes

en México que ni estudiaban ni trabajaban alcanzó los 7.8 millones, o sea, 2 de cada 10 jóvenes de 12 a 29 años.

La ausencia de medidas que atiendan los requerimientos de los jóvenes del país también es visible en materia de deporte, cultura, salud, recreación, medio ambiente, seguridad, participación en la vida pública, en fin, en muchos rubros, generando una crisis de expectativas.

Son innegables los esfuerzos y avances que los diferentes niveles de gobierno y los distintos poderes públicos logran día con día para lograr una mejor calidad de vida de los jóvenes. No obstante lo anterior, es necesario trazar más y mejores políticas, planes y programas que incentiven a los jóvenes, además de una normatividad de primer orden que garantice la plena vigencia y haga realidad los derechos de éstos.

Estamos convencidos de que los esfuerzos que hagamos no serán en vano, mejorarán la percepción de la juventud del papel que juegan ellos en la transformación y en el progreso del país.

En derecho comparado, la protección a la juventud se encuentra consagrada a nivel constitucional en varios países. El segundo párrafo del artículo 45 de la Constitución Política de Colombia, señala que: “El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

El artículo 48 de la Constitución Española establece que: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”.

El segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, señala que: “La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso”.

La sección V de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, que comprende los artículos 58 a 61, se denomina “Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud”.

Nuestro país no puede ser ajeno e indiferente a la protección constitucional de la juventud. Un desarrollo deficiente de los jóvenes mexicanos se traducirá en rezagos sociales, capital humano poco productivo y menor potencial de crecimiento. Y una población joven sin esperanza ni futuro, es el camino más seguro para la reproducción de la desigualdad y augura un escenario de mayor inseguridad y falta de cohesión social.

El futuro de México depende en gran medida de lo que hagamos hoy por nuestros jóvenes. Por lo que para los integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, es necesario adicionar la

fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el Congreso de la Unión tenga la facultad de expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, en materia del sector joven del país.

En virtud de lo anterior, sometemos a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. ... Para expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios, en materia del sector poblacional joven del país.

XXX. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones de menor rango, que se opongan al presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de 90 días contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá aprobar la ley general a que se refiere la fracción XXIX-X del artículo 73 de esta Constitución.

Cuarto. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la ley general a que se refiere el tercer transitorio del presente decreto.

Que reforma los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Héctor Ulises Cristópulos Ríos, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Héctor Ulises Cristópulos Ríos, en mi calidad de diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En los últimos años se ha hecho evidente, cada vez con más fuerza, el malestar social que ha generado el denominado Fuero Constitucional que encuentra su fundamento en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como podemos ver a continuación:

“Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

Si bien es cierto, este es el único precepto de nuestra ley fundamental en el que podemos encontrar claramente el término “Fuero Constitucional”, no es menos cierto que éste hace clara referencia a la protección que otorga nuestra Carta Magna a diversos servidores públicos, así como a los legisladores para evitar que las represalias por sus opiniones o su actuar institucional, tomen la forma de procesos penales, lo cual se encuentra previsto en la misma constitución en los artículos 111 y 112.

Como base fundamental del fuero, en el artículo 111 se señalan los servidores públicos que gozan de esta prerrogativa y que, por lo mismo, no pueden ser procesados penalmente, haciendo una breve explicación de los procedimientos de “desafuero” que corresponde a uno; mientras que en el artículo 112, solamente se precisa que la protección constitucional no surte sus efectos cuando el servidor público se encuentre separado de alguno de los cargos que señala el artículo que le antecede.

Sin duda alguna, el debate que existe en torno al fuero constitucional que nos beneficia a determinados servidores públicos, no es algo novedoso, sino que proviene de muchos años atrás, principalmente, debido a que la sociedad, con justa razón, se siente dolida en virtud de que muchos de los protegidos con esta figura constitucional, se han aprovechado de ella

para cometer abusos de muy diversas índoles en contra de nuestras leyes, al saber que se encuentran fuera del alcance de la justicia que, generalmente, se ejercería de manera pronta y expedita en contra de cualquier otro ciudadano que no goce de la protección que otorga el fuero que emana de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, contrario a la creencia popular, esta figura jurídica no tiene, de ninguna manera, el propósito de servir a manera de permiso para delinquir, sino que fue instituido en nuestra Ley Fundamental, con la finalidad de fortalecer las acciones institucionales de diversos funcionarios públicos que, de otra manera, no podrían actuar con la misma libertad con que lo han venido haciendo, ante el temor de sufrir represalias a través de un injusto proceso penal que pudiera ser instaurado por el aparato de justicia al servicio de aquel gobernante o grupo de poder, que sienta amenazados sus intereses por dichas acciones.

En otras palabras, el fuero constitucional ha sido una herramienta determinante para materializar a través de los años, un verdadero equilibrio entre los tres poderes que gobiernan el Estado Mexicano.

No debemos olvidar que la forma de gobierno adoptada por el Pueblo Mexicano, no nace de la noche a la mañana, sino que proviene de cientos de años de evolución política en los que nuestra sociedad ha adoptado diversas formas de organizarse hasta llegar a la actualmente conocemos. En ese contexto, el nacimiento del fuero no es una ocurrencia para separar a unos cuantos privilegiados del resto de la ciudadanía, sino que tiene el propósito de que quienes ostentan los cargos públicos protegidos por esta figura, puedan servir mejor al interés común de acuerdo a su libre criterio, aún en contra de la voluntad de los gobernantes. La historia de la humanidad está llena de ejemplos de personajes que no eran del afecto de quienes ejercían el poder en esos momentos y sufrieron las consecuencias de contradecirles, aún y cuando sus actos fueran provechosos para el pueblo al que pertenecían.

En ese sentido, diversos autores mexicanos coinciden con que el propósito del fuero constitucional es garantizar un buen ejercicio del servicio público. Entre ellos, tenemos al reconocido jurista, Felipe Tena Ramírez, quien sostiene, en su obra Derecho Constitucional Mexicano, lo siguiente:

“El fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio en favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza.’ Más que en el derecho español, el fuero constitucional tiene su antecedente en este aspecto en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del Parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia.”

Por su parte, en el diverso libro Derecho Constitucional Mexicano, pero de la autoría del ilustre catedrático Ignacio Burgoa Orihuela, Doctor en Derecho por la UNAM, encontramos la siguiente explicación:

“Los altos funcionarios federales, como el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de

Estado y el procurador general de la Nación, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

En esta idea coincide la doctrina constitucional mexicana. Así, don Jacinto Pallares sostiene que “La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos; el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional...”

Por años, la protección que nuestra ley fundamental ha otorgado a determinados servidores públicos ha ayudado en gran medida, a la construcción de un verdadero proceso democrático, al permitir que los desacuerdos entre las fuerzas políticas den paso al diálogo y a la construcción de acuerdos, evitando que terminen en enfrentamientos a balazos, imponiendo así, la razón del poderoso y destruyendo las ideas de los que menos recursos tienen. Con el establecimiento del Fuero, quienes ostentan el poder están obligados a dialogar y buscar coincidencias con los servidores públicos que toman las decisiones, toda vez que esta prerrogativa les quita de las manos la vía legal para presionarles, puesto que solo les quedaría romper la ley abiertamente.

En la época del nacimiento de nuestra actual Carta Magna, hace casi 100 años, no podía pensarse en congresistas sin la protección del fuero; de manera contraria, difícilmente hubiera habido legislador, en sus cinco sentidos, que se atreviera a contradecir las decisiones del gobernante en turno, ya no digamos un grupo parlamentario con ideas diferentes.

Ahora bien, aún y cuando estamos de acuerdo en los grandes beneficios que ha aportado el Fuero al desarrollo y evolución de la política nacional, no podemos dejar de lado el hecho de que, en la actualidad, las condiciones sociales y políticas que en el pasado hacían de esta protección una apremiante necesidad, han evolucionado notablemente, especialmente en los últimos años, al grado que encontramos una mayor tolerancia en el ejercicio del poder público, un alto grado de respeto interinstitucional, una gran apertura hacia las opiniones de la oposición, y, en consecuencia, una nutrida y muy activa participación ciudadana, que hacen innecesaria, en la gran mayoría de los casos, la existencia de una figura como el Fuero Constitucional.

En efecto, es común ver en todos los medios de comunicación, en las famosas redes sociales, en las charlas con nuestros amigos, en general, en nuestra vida cotidiana, que la expresión de las ideas contrarias al régimen de gobierno es algo sumamente común, incluso en aquellos casos en los que se raya en el insulto y la burla grotesca, podemos ver tolerancia por parte de las instituciones. Todo mundo puede expresar libremente su descontento en contra del contexto social y político, sin temor a ser visto como un traidor a la patria. Esto es especialmente cierto en los recintos legislativos, donde todos reconocemos nuestro derecho mutuo de no estar de acuerdo con los demás. Sin lugar a dudas, podemos

decir que nuestra sociedad se identifica cada vez más con la famosa frase que acuñó el escritor francés Voltaire, hace varios años: “Podré no estar de acuerdo con lo que dices, pero daría la vida por defender tu derecho a decirlo”

Es en ese contexto donde creemos que no cabe la protección constitucional, ya que hay sobradas evidencias de abusos cometidos al amparo del fuero. Es innecesario hacer un recuento de dichos abusos, ya que son de conocimiento popular y, por lo mismo, han generado una animadversión social hacia esta figura protectora que, hoy por hoy, es innecesaria, como ya dijimos, en la gran mayoría de los casos que señala la Constitución Mexicana, con excepción de la prerrogativa que protege a aquellos servidores públicos que ostentan el Poder Ejecutivo de la Federación, de la Ciudad de México y de las entidades federativas.

En lo que toca al presidente de la República, al jefe de gobierno de la Ciudad de México y a los gobernadores de los Estados, el Fuero Constitucional no solo cumple con los propósitos protectores descritos en párrafos anteriores, sino que su existencia se justifica por el interés común de no interrumpir la continuidad de la administración del Estado, en la que deben tomarse decisiones diariamente que no deben verse truncadas por la distracción que implicaría atender, en lo inmediato, un proceso penal en contra del titular del Poder Ejecutivo, independientemente del nivel de que se trate.

Aunado a lo anterior, debemos considerar que de las actividades de estos servidores públicos dependen la estabilidad económica, política y social de la comunidad que representan; por lo tanto, tienen una gran cantidad de responsabilidades en sus manos, que les obligan a tomar decisiones en el menor tiempo posible para atender las demandas de una sociedad cada vez más dinámica y exigente; por lo que no podemos pretender que los titulares del Poder Ejecutivo den respuesta pronta a las necesidades de sus representados y al mismo tiempo amenazarles con la cárcel si su decisión no es la más acertada, porque esto solamente llevaría a la inacción del administrador gubernamental, inmovilizado por el temor de equivocarse y terminar tras las rejas. Sin lugar a dudas, la parálisis gubernamental que se produciría por esta razón, sería mucho más catastrófica que cualquier acción que busque darle continuidad al desarrollo del Estado, por equivocada que esta sea.

Situación muy diferente es la que prevalece en el caso de los legisladores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea de la Ciudad de México, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia de la Ciudad de México, los consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y demás organismos protegidos por el fuero constitucional. Sin el ánimo de querer menospreciar la importancia de las funciones que realizan estos servidores públicos, no debemos perder de vista que todos ellos realizan funciones muy específicas dentro de un campo de acción perfectamente delimitado, además de que cuentan con espacios y tiempos adecuados para tomar las decisiones que les corresponden, las cuales son exponencialmente menos numerosas y riesgosas, que las que tiene que tomar el servidor público que ejerce el Poder Ejecutivo del nivel que sea.

Son estas razones, sumadas al hecho de que la barbarie y la violencia política de otros tiempos ha sido rebasada, es que se hace innecesario que estos cargos públicos sigan contando con la protección del Fuero Constitucional que, en estos casos, en la actualidad solamente representan un riesgo de violaciones al marco normativo vigente por parte de malos servidores públicos que aprovechan la oportunidad de delinquir al amparo de la protección constitucional.

Las drásticas transformaciones que han permeado en la vida política mexicana, siempre han obedecido a los grandes cambios que la ciudadanía nos exige a quienes nos encontramos ejerciendo cargos públicos. En este caso, la sociedad demanda la terminación de privilegios que, en algunos casos, trae aparejado el fuero constitucional, lo cual motiva la presente iniciativa que me permito ilustrar mediante el siguiente cuadro comparativo:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Articulado vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61. ...</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto <u>a la inviolabilidad a que hace referencia el párrafo anterior y la</u> del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>
<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a</p>	<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p> <p>...</p>

<p>disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p>	<p>...</p>
<p>Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p>	<p>...</p>
<p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p>	<p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p>
<p>Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.</p>	<p>Las declaraciones de la Cámara de Diputados y las resoluciones de la Cámaras de Senadores, que se emitan para los efectos del presente artículo, son inatacables.</p>
<p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p>	<p>...</p>

<p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p> <p>Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.</p> <p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p>	<p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados <u>o resolución de la Cámara de Senadores</u>, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>...</p>

En lo que respecta al artículo 61, se propone desaparecer la parte en la que se utiliza el término “fuero constitucional”, con el propósito de dejar claro que solamente lo referente a la inviolabilidad que otorga la constitución a los legisladores es lo que queda vigente, precisando que dicha protección únicamente tiene los efectos de proteger a estos servidores públicos en relación a las opiniones que emitan en su calidad de congresistas, pero, de ninguna manera, para que puedan quedar fuera del alcance de la justicia cuando cometan un delito, toda vez que la infracción de nuestras leyes es totalmente contrario a las actividades legislativas.

Por otra parte, en el primer párrafo del artículo 111 se propone la eliminación de los servidores públicos que ahí se señalan, con la excepción del Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, por ser éste, encargado del Poder Ejecutivo de la capital del país, y tener bajo su responsabilidad, las múltiples obligaciones que conlleva el ejercicio de dicho cargo público, dejando en los términos actuales, el procedimiento para su “desafuero”.

En el mismo sentido, en el párrafo quinto del artículo 111 en cuestión, se eliminan igualmente a aquellos servidores públicos de los Estados, que actualmente gozan del fuero de la Constitución Federal, dejando vigente la protección que gozan los Gobernadores de los Estados; ya que, al igual que lo señalado en el párrafo que antecede, se trata de los encargados principales de la administración de las Entidades Federativas, responsables de darle la debida continuidad a las acciones de gobierno que se llevan a cabo en los territorios que gobiernan, además de cumplir con las obligaciones que nacen de ser representantes de su Estado ante el resto de integrantes de la Federación.

De la manera congruente, se deja intocado lo relativo al Presidente de la República, lo cual se encuentra previsto en el anterior párrafo cuarto del mismo 111 constitucional, por las mismas razones que se exponen para el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y los Gobernadores de las Entidades Federativas, con la diferencia que las responsabilidades que debe asumir el Titular del Poder Ejecutivo de la Nación, son de un nivel mucho mayor y exponencialmente más numerosas que las que corresponden al resto de los servidores públicos.

En el párrafo sexto del 111 en cita, se propone corregir errores de redacción que datan del año 1982 aún continúan vigentes en nuestra Carta Magna, para dejar claro que las declaraciones y resoluciones inatacables a que se refiere dicho párrafo, son la declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados y la resolución que tome la Cámara de Senadores, ambas, dentro de los procedimientos dispuestos en el artículo al que hacemos referencia.

Finalmente, en armonía con lo ya señalado, en el primer párrafo del artículo 112 constitucional, se propone generalizar la regla prevista en dicha disposición, para que abarque a todos los servidores públicos protegidos con el fuero, y no solamente al supuesto que señala el primer párrafo del artículo 111, como se encuentra dispuesto actualmente.

En consecuencia de los argumentos vertidos ante este honorable cuerpo legislativo, me permito someter a su consideración el siguiente proyecto de:

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero constitucional

Artículo Único. Se reforman el segundo párrafo del artículo 61, los párrafos primero, quinto y sexto del artículo 111, y el primer párrafo del artículo 112, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. ...

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inviolabilidad a que hace referencia el párrafo anterior y la del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados

declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculgado.

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones de la Cámara de Diputados y las resoluciones de la Cámara de Senadores, que se emitan para los efectos del presente artículo, son inatacables.

...

...

...

...

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados o resolución de la Cámara de Senadores, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

...

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de noviembre de 2016.

Diputado Héctor Ulises Cristópulos Ríos (rúbrica)

Que deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo penal, a cargo del diputado Rodrigo Abdala Dartigues, del Grupo Parlamentario de Morena

Rodrigo Abdala Dartigues, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al arraigo penal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ofrece en su conjunto un marco normativo garantista en el que los derechos fundamentales de las personas están por encima de cualquiera otra consideración, incluidas las ideologías que puedan sustentar quienes están al frente del estado. Así se concluye de la lectura del artículo 1o. constitucional que a la letra dispone:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Esta es la base del garantismo constitucional y el hilo conductor de los preceptos incluidos en la denominada parte dogmática de la Carta Magna, en los que el derecho derivado de los mismos se concibe como una garantía de limitación al poder.

No obstante, la reforma publicada el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, por la cual se modificaron los artículos 16, 18, 19, 20, 21, 22 y otros del

máximo ordenamiento, contiene una aberración que contradice todo lo anterior: el párrafo octavo del artículo 16 constitucional, relativo al arraigo penal.

No desconocemos que desde mediados de la década de los 90 México padece una profunda crisis económica, social y de valores que se expresa en altos índices de criminalidad y una enorme inseguridad pública que se prolonga hasta nuestros días. La delincuencia se fue ampliando casi exponencialmente hasta alcanzar extremos nunca antes vistos en México. A los delitos comunes como asalto a transeúnte, robo en casa habitación, homicidio, robo de vehículo y otros se agregaron el narcotráfico, secuestro, extorsión, tráfico de armas, corrupción de menores, trata de personas, tráfico de órganos humanos y otros no menos graves que aparecieron y crecieron en nuestras ciudades, de la misma manera que se acrecentaron los enfrentamientos entre bandas rivales para alcanzar el control y dominio de los territorios de su interés.

La respuesta del gobierno fue la expedición, en 1996, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de ese mismo año. Esa ley endureció el arraigo penal, que se diseñó para aplicar exclusivamente en contra de las personas que se dedican a delinquir organizadamente. A partir de entonces, el juez puede decretar arraigos. Le basta la solicitud del Ministerio Público de la federación para hacerlo.

Frente a estas acciones del estado, las organizaciones defensoras de los derechos humanos, tanto las del ámbito nacional como del internacional, manifestaron de inmediato su más firme rechazo: calificaron de inconstitucional, autoritaria y antidemocrática la práctica del arraigo y su posicionamiento recibió el apoyo, casi generalizado, de la sociedad civil.

Así, las organizaciones civiles, algunos partidos políticos, grupos de legisladores, académicos, las comisiones nacional y locales de derechos humanos y algunas organizaciones internacionales consideran inconcebible e inaceptable que una Constitución de corte garantista, como es la mexicana, contenga en su texto una figura como el arraigo penal, que se traduce en privar de su libertad a una persona para investigarla e interrogarla para obtener confesiones inculpatorias y poder ejercer la acción penal en su contra. El Ministerio Público detiene para investigar y no investiga para detener. Esa es la premisa de esta figura que, por lo demás, no ha contribuido mayormente a combatir a la delincuencia organizada, que goza de cabal salud para desgracia de la sociedad mexicana.

Para mayor precisión, veamos cómo lo establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo octavo:

“La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.”

Esta prescripción tiene un claro destinatario: la llamada delincuencia organizada, es decir, grupos de mexicanos y mexicanas que tienen como actividad principal de su vida la de cometer delitos que agravan profundamente a la sociedad. Este hecho ha llevado al estado al extremo de violentar normas axiales sobre las que se sustenta, como crear un derecho paralelo (derecho del enemigo) para combatir ese tipo de delincuencia. Esa violación se demuestra con lo establecido en el décimo párrafo del mismo artículo 16 constitucional, que la letra dice:

“Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.”

Pero no es la única violación. Se violan también los principios, básicos en el nuevo sistema de justicia penal, de presunción de inocencia y el derecho al debido proceso, tal como lo demostró la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la acción de inconstitucionalidad que interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en abril de 2014, con motivo de las adiciones hechas al Código Federal de Procedimientos Penales, que legalizan la figura del arraigo penal.

A la luz de lo anterior surge una pregunta básica: ¿cómo se aplicará el nuevo sistema procesal penal de corte acusatorio y oral si, en aplicación del párrafo octavo se detiene a la persona a partir de indicios, denuncia o sospecha, se le arraiga y se le investiga en condiciones en las que los principios de presunción de inocencia y debido proceso son desconocidos por la autoridad? ¿Cómo puede subsistir el principio de presunción de inocencia cuando se priva arbitrariamente de su libertad a una persona eventualmente hasta por 80 días, como prevé la disposición constitucional que se comenta? ¿Es legítimo que el estado se dé armas a sí mismo para violentar las leyes y principios que lo rigen y limitan los abusos que puede cometer en contra de la sociedad?

El objeto del arraigo es, como lo establece la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, alcanzar el éxito en una investigación. Pero, que implica “alcanzar el éxito en la investigación”. Sin duda, obtener una confesión de culpabilidad o de inocencia. Para que el Ministerio Público obtenga la confesión de una persona sospechosa de formar parte de una banda de delincuencia organizada, necesita arraigarla hasta por 40 días y, si fuera necesario, prolongar el arraigo por 40 días más. El objeto, como ya se dijo, tenerlo a disposición para interrogarlo e investigarlo para detenerlo y formularle una acusación. Mientras tanto ya se violaron sus libertades constitucionales y de sus derechos humanos.

El arraigo así formulado y practicado constituye desde ya una prisión preventiva que, por cierto, también fue derogada de la Constitución federal y del nuevo sistema penal mexicano.

Pero si los 80 días que puede prolongarse un arraigo no son suficientes para que el Ministerio Público alcance el éxito en una investigación y pueda tener una causa penal, podrá solicitar al juez que sujete al indiciado a prisión preventiva oficiosa, ya de manera formal, cuyo término está previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, para

un máximo de dos años. Así, el Ministerio Público podrá mantener privada de su libertad a una persona hasta por dos años, antes de decidir si lo encuentra culpable o inocente. El arraigo y la prisión preventiva oficiosa son dos figuras jurídicas aberrantes y desnaturalizadoras del sistema penal mexicano; deben ser derogadas para que nuestros cuerpos normativos, constitucional y legal, sean sanos.

Queda así demostrado cómo el arraigo penal vulnera el principio de presunción de inocencia.

Revisemos ahora brevemente cómo el arraigo penal violenta la garantía constitucional de debido proceso. Constitucionalmente, el principio de debido proceso – contenido en el artículo 14 constitucional–, se conceptualiza de la siguiente manera: ninguna persona puede ser sometida a una medida de seguridad, sino por resolución de un juez y conforme a las leyes vigentes y expedidas con anterioridad al hecho. Asimismo, el proceso debe realizarse de manera imparcial y con estricto apego a los derechos humanos previstos en el artículo 1o. de la Constitución, y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Es decir, todo juicio debe sujetarse a las formalidades del debido proceso, o sea, que los procedimientos jurisdiccionales seguidos ante las autoridades respectivas, deben tramitarse conforme a las disposiciones procesales exactamente aplicables al caso concreto, pues en caso contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se actualiza la infracción a la garantía en comento¹ .

Para el profesor Cipriano Gómez Lara, presidente del Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la larga lucha por hacer de los derechos humanos derechos exigibles y justiciables² , ha desembocado en dos significativas conquistas, a saber: la constitucionalización de las garantías procesales y su protección en instrumentos internacionales.

En efecto, tratados internacionales, como la Declaración de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Convención Americana de Derechos Humanos, garantizan que el Estado mexicano respete, proteja y promueva los derechos humanos, entre los que ocupa un lugar prioritario la libertad personal, que es el primer derecho humano afectado por la práctica del arraigo penal.

Por su parte, el doctor Héctor Fix Zamudio, opina que “...el debido proceso legal se entiende como un conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarias para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados”; pero para afectar esos derechos deben actualizarse los siguientes supuestos: proceso previo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; prohibición de tribunales especiales y de leyes privativas; restricción de la jurisdicción militar; derecho de garantía de audiencia; fundamentación y motivación de las resoluciones dictadas por la autoridad competente y evaluación de lo decidido por los tribunales y su compatibilidad con los principios lógicos y jurídicos del sistema³ . He aquí los fundamentos del debido proceso, y lo lejos que estamos de respetarlos y aplicarlos cuando se utiliza el arraigo penal para someter a una persona.

Opina pues el doctor Fix Zamudio que una de las condiciones esenciales que hacen aplicable el principio de debido proceso es la “...prohibición de tribunales especiales y de leyes privativas...” prohibidas por el artículo 13 constitucional. Sin embargo, el estado, como ya se vio, decidió incluir el párrafo octavo en el artículo 16 constitucional, lo que da base a la Ley Federal en contra de la Delincuencia Organizada. Ambas normas se erigieron en contra del artículo 13 constitucional, violentando no solamente el marco jurídico interno, sino las convenciones internacionales suscritas por el Estado mexicano, mismas que forman parte obligatoria de los normas que todos los mexicanos estamos obligados a observar y respetar.

En ese orden de ideas, la delincuencia organizada, por grandes que sean los agravios que causa a la sociedad, no debe ser investigada, perseguida, procesada y sentenciada bajo leyes privativas ni por tribunales especiales. El estado debe desarrollar las capacidades institucionales necesarias para someterla a la ley utilizando los procedimientos comunes a todos los mexicanos, y debe desarrollar y consolidar principios éticos firmes y compartidos que permitan combatir a la delincuencia organizada sin caer en la corrupción y la impunidad, que la ha hecho crecer tanto que ahora es capaz de desafiar con éxito al estado.

Para abundar en lo anterior, demostraremos cómo el arraigo violenta también los artículos 18, 19, 20, 21 y 22 constitucionales en la parte que regulan el procedimiento penal acusatorio y oral, cuyos principios básicos son publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. La práctica del arraigo penal simplemente desconoce esos principios pues se basa, indebidamente, en un procedimiento propio que resulta ajeno y contradictorio con el marco normativo constitucional que regula el proceso penal.

El arraigo pues, no cumple con el objetivo de determinar la culpabilidad o inocencia de una persona –como se empeñan en afirmar sus defensores–, sino por el contrario, sirve apenas para privarla de su libertad con el fin de recabar información que pudiera ser utilizada, posteriormente, en la etapa de juicio. En otras palabras, “...se detiene para investigar, no se investiga para detener”⁴, que es lo prescrito por la Constitución y por la legislación aplicable en la materia.

Lo anterior nos lleva a la convicción de que la constitucionalización del arraigo penal no resolvió su problema de inconstitucionalidad, por eso estamos promoviendo su derogación.

Por lo que respecta al rechazo internacional, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, informó que Bélgica, Irlanda y Nueva Zelanda⁵, demandaron al Estado mexicano la derogación de la figura del arraigo penal; sin embargo, dicha solicitud fue rechazada bajo el argumento de la reforma constitucional de junio de 2008 la sometió a estrictos controles legales y la limitó únicamente a delitos de delincuencia organizada, con lo que quedaba superada la duda de su utilización ilegal.

Posteriormente, en octubre de 2013, Alemania, Austria, Bélgica y Francia reiteraron la solicitud en el marco del Examen Periódico Universal de los Derechos Humanos⁶, sin que hayan sido atendidas sus recomendaciones, de manera que el gobierno federal mantiene la figura no obstante el desprestigio internacional que esto le acarrea a México como nación observante de los derechos humanos.

Esos países, firmantes de las mismas convenciones internacionales que el Estado mexicano, reaccionaron a las informaciones y estadísticas que dieron a conocer en su momento diversas instituciones y organizaciones civiles mexicanas sobre la aplicación del arraigo penal, tanto en el ámbito local como en el federal⁷.

Vale decir que a la fecha se desconoce una estadística precisa de la utilización del arraigo penal debido a la opacidad con que las autoridades involucradas han manejado las cifras y controles estadísticos del uso de la figura. Sin embargo se dispone de algunas cifras, que se muestran a continuación:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), informó que entre 2009 y 2010, los jueces de distrito especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones libraron 8 mil 600 medidas cautelares, de las cuales mil 200 fueron arraigos, y de éstos, 94 por ciento tuvo una duración de menos 40 días. Por entidad federativa, de acuerdo con ese mismo informe de la Suprema Corte, Michoacán, Chihuahua, Baja California, estado de México, Ciudad de México, Nuevo León y Tamaulipas, concentran los más altos porcentajes de arraigos de competencia federal⁸.

En tanto, la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) dio a conocer que, según cifras oficiales, el uso del arraigo en 2009 fue 218 por ciento mayor que al año anterior y los años siguientes mantuvo en un crecimiento constante de 120 por ciento.

La misma comisión mexicana indica que la Procuraduría General de la República (PGR) proporcionó los siguientes datos en respuesta a una solicitud de información pública (oficio SJA/DGAJ/09406/2011): entre junio de 2008 y octubre de 2011 hubo un total de 6 mil 562 personas arraigadas, con un promedio anual de mil 640 personas.

En otra información, la CMDPDH estima de junio de 2008 a la fecha se ha puesto bajo arraigo un promedio de 1.82 personas por día a nivel federal y 1.12 a nivel local.

Por otra parte, el Subcomité de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Tortura, señaló que en 50 por ciento de los casos analizados de personas bajo arraigo, los exámenes médicos mostraban signos de violencia reciente (párrafo 225), lo que indica, en su opinión, que una persona arraigada corre mayor riesgo de ser torturada, ya que los controles legales son insignificantes y la revisión judicial de su aplicación prácticamente no existe.

En un informe del mismo periodo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) dio a conocer que entre 2008 y 2011 se presentaron 405 quejas por violaciones de derechos humanos sufridas por personas bajo arraigo. Y sostiene además que se observó un incremento continuo en el número de quejas relacionadas al uso del arraigo, ya que pasaron de 45 en 2008 a 148 en 2011. Del total de quejas registradas, 38 por ciento se refieren a detenciones arbitrarias y 41 por ciento a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Del total de los casos reconocidos, 26 por ciento se quejaron de ambas violaciones.

A su vez, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) informó que entre el 18 de junio 2008 y 14 de mayo de 2010, se emitieron mil 51 órdenes de arraigo otorgadas por jueces federales.

En contraste, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Ortiz Mayagoitia, señaló en su tercer Informe Anual (2009), que el Poder Judicial concedió “más de 90 por ciento” de las solicitudes de medidas cautelares, de las cuales 3 mil 457 fueron cateos, 556 arraigos, 26 intervenciones de comunicaciones privadas y una autorización para requerir información a compañías telefónicas. Estos informes del Poder Judicial resultan contradictorios con el número de arraigos dados a conocer por la PGR, por lo que se presume que existe opacidad en el manejo de esta información.

Pero la danza de cifras no termina ahí, en la glosa del Informe del gobierno federal de 2010, el Procurador General de la República reveló ante el Senado que tan sólo de enero a agosto de 2009 se arraigó a mil 166 personas. Y un año más tarde, mediante una solicitud de acceso a la información, la misma PGR informó que entre enero de 2008 y junio de 2011 se había arraigado a 7 mil 775 personas en el Centro Federal de Arraigo.

Sea cual fuere el grado de certeza de las cifras citadas, la verdad es que el arraigo no ha sido una herramienta eficaz para combatir y erradicar la delincuencia organizada, y sí para violentar los derechos humanos de las personas que son sometidas a esa práctica y para desprestigiar el nombre de México en el mundo democrático y observante de los derechos humanos fundamentales.

Es por eso que, considerando lo aquí expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...
...
...
...
...
...

(Se deroga)

...
...
...
...
...

...
...
...
...

Artículo Segundo. Se deroga el artículo décimo primero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 para quedar como sigue:

Primero a Décimo. ...

Décimo Primero. (Se Deroga)

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Opinión del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 845.

2 Gómez Lara, Cipriano, “El debido proceso como derecho humano”, en línea, disponible en:

<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/17.pdf>

3 Fix Zamudio, Héctor, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa/UNAM, México, 1987.

4 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, en línea, disponible en: <http://cmdpdh.org/2013/10/cronologia-de-una-infamia-el-arraigo-desde-1983/>

5 “Historia interactiva del arraigo, una figura que debe ser eliminada en México”, en línea, disponible en:

<http://cmdpdh.org/2013/10/cronologia-de-una-infamia-el-arraigo-desde-1983/>

6 Ídem.

7 De acuerdo con la reforma al sistema de justicia penal, el arraigo se volvería materia exclusivamente federal una vez entrada en vigor dicha reforma.

8 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Arraigo Judicial: datos generales, contexto y temas de debate”, Carpeta de Indicadores y Tendencias Sociales, N° 13, Noviembre 2011, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, en línea, disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Carpeta13_Arraigo_judicial%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Carpeta13_Arraigo_judicial%20(4).pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2016.

Diputado Rodrigo Abdala Dartigues (rúbrica)

Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Otniel García Navarro, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado federal Otniel García Navarro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base a la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracción VI, señala que una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, es preservar la seguridad nacional, disponiendo de la totalidad de las Fuerzas Armadas del país para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación. En esta fracción del texto constitucional se encuentra implícito el carácter del presidente como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, pero no se manifiesta expresamente tal condición del Ejecutivo, por lo que la ejerce de hecho pero no de derecho.

La supremacía del Ejecutivo sobre las Fuerzas Armadas, comprendida en la fracción VI del artículo 89, se ha mantenido vigente a través de las diversas reformas que se han efectuado al mismo, pues desde su publicación original en 1917 la Constitución afirmaba que es facultad del presidente: “Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”

La primera reforma a la fracción VI del artículo 89 se realizó mediante el decreto publicado el 10 de febrero de 1944, siendo presidente de México el general Manuel Ávila Camacho. La modificación aprobada especificó la función presidencial, al establecerse que el Ejecutivo puede: “Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.”

El 5 de abril de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una segunda reforma a la fracción VI del artículo 89, con la que se concretó el texto en forma actual, según el cual es facultad del Presidente: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.”

Como se puede apreciar, las reformas implementadas a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Mexicana, han mantenido la esencia de la función presidencial en lo que

respecta a la conducción de las fuerzas armadas del país. Sin embargo, no han reconocido la importancia de lo que se puntualiza en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, el cual estipula que: “El mando supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.”

Añadir al texto constitucional en la fracción VI del artículo 89, que el presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, tal como lo señala la última parte del artículo de la ley citada, reviste gran importancia, ya que el reconocimiento expreso en la Constitución de dicha cualidad del Ejecutivo supone una mayor relevancia en su atribución de disponer y conducir el Ejército, la Armada de México y la Fuerza Aérea, cuando deba preservar la seguridad de la nación dentro y fuera de las fronteras.

Desde nuestra perspectiva, elevar a rango constitucional dentro de las facultades y obligaciones del presidente de la República la de ser Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, tiene el propósito de: 1) dar certidumbre constitucional que hace inamovible el hecho de que el Ejecutivo Federal sea quien ejerza el Mando Supremo de nuestro Ejército, Fuerza Aérea y Marina-Armada de México en aras de la defensa de la soberanía nacional; 2) dar cumplimiento al principio de supremacía constitucional, ya que sus preceptos son ley máxima, y por ende sus leyes secundarias se encuentran respaldadas por la Constitución y 3) dotar de mayor vigor al ejercicio de las facultades que derivan del sistema presidencial en materia de seguridad interior y defensa exterior de la federación.

Respecto del primer punto, relativo a la Soberanía, es menester señalar que es de explorado conocimiento que en la doctrina jurídica y política se determinan tres elementos para la existencia del Estado: población, territorio y gobierno, en algunas ocasiones se le puede tomar como poder.

Estos elementos resultan fundamentales para la concepción del Estado, los cuales se envuelven en una condición necesaria para su defensa: soberanía.

En su célebre obra Introducción al estudio del Derecho, el doctor Eduardo García Máynez delinea en términos generales a la soberanía como “un atributo esencial del poder político. Dicho concepto puede ser caracterizado tanto negativamente como en forma positiva. En su primer aspecto implica la negación de cualquier poder superior al del Estado, es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño”.¹

En virtud de lo anterior, en el desarrollo de la teoría política y del Estado se contemplan dos facetas de la soberanía: interna y externa.

Por lo que toca a la faceta interna, se refiere a que la “supremacía se refiere en forma exclusiva a la soberanía interna en cuanto que el Estado ejerce sobre los individuos y las colectividades que se encuentren dentro de su órbita, su potestad”.²

Sobre la soberanía externa, ésta es referida a la independencia que un país refleja con respecto a otros.

Concatenando lo anterior, el correcto desarrollo de los elementos del Estado pasa por mantener resguardada y preservada la soberanía interna y por ende externa, que es un reflejo de ésta. De ello se puede establecer que al plasmar a nivel constitucional el mando del presidente sobre las fuerzas armadas se legitima su actuar ante cualquier eventualidad que ponga en detrimento este atributo del Estado mexicano.

Ahora bien, con lo que se refiere al punto de colocar a nivel de la Constitución la certeza contemplada en las leyes secundarias, pasa esencialmente por un principio de los Estados constitucionales, es decir, el principio de supremacía constitucional que da origen a la prevalencia de nuestro máximo ordenamientos sobre otros cuerpos normativos derivados.

“Uno de los distintos significados del concepto supremacía constitucional concierne a su condición de ente creador del sistema jurídico, en otras palabras, la Constitución es la fuente de origen y vida de toda norma jurídica vigente en un Estado determinado... además de ser el soporte de la estructura jurídica, la Constitución evidencia su carácter de norma fundamental al establecer las pautas de validación para cualquier acto o norma emitida dentro del Estado. Esto significa que la expresión ‘supremacía constitucional’ evoca la noción de que la Constitución es el parámetro único de legitimación y validez en todo sistema jurídico”.³

De lo anterior se desprende la posibilidad de darle fundamento constitucional a lo señalado en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que señala:

El mando supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

Mientras que el artículo 6, párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Armada de México indica:

El presidente de la República es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas. Para efectos de esta ley se le reconocerá como mando supremo de la Armada de México.

Resulta menester darle validez y legitimación constitucional a lo establecido en las normas secundarias.

Al analizar la adición propuesta a la fracción VI del artículo constitucional 89, cabe retomar una serie de ejemplos de países en Latinoamérica y el mundo, en cuyas Constituciones Políticas se encuentra manifestada expresamente la condición del Poder Ejecutivo como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de su país. A continuación se enlistan primeramente los casos de países latinoamericanos y posteriormente los de otras partes del mundo.

En la Constitución de Estados Unidos de América se establece en su artículo dos, segunda sección, que:

El presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio activo de Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

En la Constitución francesa de 1985 se expresa en su artículo 15 que:

El presidente de la República es el jefe de las Fuerzas Armadas. Presidirá los consejos y los comités superiores de defensa nacional.

En la Constitución de la Federación de Rusia se afirma en su artículo 87 que:

El presidente de la Federación Rusa es comandante en jefe de las Fuerzas Armadas del país.

La Constitución de la República de Corea (Corea del Sur) señala en su artículo 74 que:

El presidente es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas bajo las condiciones prescritas por la Constitución.

En el espacio sudamericano, la Constitución de la República Argentina establece en su artículo 99, numeral 12:

Artículo 99. El presidente de la nación tiene las siguientes atribuciones:

(1. a 11. ...)

12. Es comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la nación.

La Constitución Política de Colombia dispone en su artículo 189 que:

Corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa: ...3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

La Constitución Política de Honduras determina en su artículo 277 que:

El presidente de la República, ejercerá el mando directo de las Fuerzas Armadas en su carácter de Comandante General conforme a esta Constitución, a la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas y a las demás leyes aplicables.

La Constitución Política de la República de Nicaragua establece en su artículo 144 que:

El Poder Ejecutivo lo ejerce el presidente de la República, quien es jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe supremo del Ejército de Nicaragua.

La Constitución Política del Perú establece en el artículo 167 que:

El presidente de la República es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

La Constitución Política de la República Federativa del Brasil señala en el artículo 142 que:

Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Fuerza Aérea son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del presidente de la República, y que tienen como misión la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden.

La Constitución Política de la República de Guatemala dispone en el artículo 183 que:

Son funciones del presidente de la República: ...c) Ejercer el mando de las Fuerzas Armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay contiene en su artículo 168 que:

Al presidente de la República, actuando con el ministro o ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: ...2o. El mando superior de todas las fuerzas armadas.

Por lo expuesto, resulta imprescindible reafirmar que incluir en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, es una acción que demuestra un gran apego a la tradición histórica del país, al tiempo que representa un compromiso por destacar la trascendental labor que realizan los miembros de las Fuerzas Armadas de México.

Ante un panorama que puede presentar latentes amenazas a la seguridad del país, es primordial enfatizar el enorme valor que poseen las Fuerzas Armadas de México, las cuales al paso del tiempo han comprobado ser sinónimo de lealtad y compromiso con la nación, pues el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México además de dedicarse con audaz patriotismo a sus labores civiles en materia de seguridad y combate al crimen organizado, también realizan un significativo trabajo en los desastres naturales, apoyando en la salvaguarda de la seguridad e integridad física de los mexicanos.

Finalmente, cabe apuntar que de acuerdo con la reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Marina y el Ejército son las dos instituciones de seguridad que más confianza generan a la población mexicana. Es por ello que con el objeto de continuar brindando esa seguridad a la nación, es necesario e impostergable plasmar en la Carta Magna que el presidente, jefe de Estado y de gobierno, símbolo de la unidad nacional y

baluarte del estado de derecho que impera en un país democrático es, asimismo, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de México.

Por lo anterior sometemos a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción VI del artículo 89 constitucional para quedar en los siguientes términos:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. a V. ...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y en su carácter de comandante supremo de las Fuerzas Armadas, disponer de la totalidad del servicio activo del Ejército, de la Marina- Armada de México y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. a XX. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Eduardo García Máynez, Introducción al estudio del Derecho , México, 62ª edición, Editorial Porrúa, 2010, p.103.

2 Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional, México, 16ª, Editorial Porrúa, 1978, p.4.

3 Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, “Supremacía Constitucional” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, et. al (coordinadores), Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional , IIJ-UNAM, México, 2014, página 1198.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, noviembre 29 de 2016.

Diputado Otniel García Navarro (rúbrica)

Que reforma y adiciona los artículos 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 65 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Jorge Álvarez Máynez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

México es el segundo país con mayor desigualdad en los ingresos de las personas dentro de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.¹ En 2014, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares publicó cómo se distribuye el ingreso en nuestro país, 30 por ciento de los hogares con mayores ingresos, los deciles VIII, IX y X, concentraron el 62.5 por ciento de los ingresos corrientes totales, mientras que el restante 70 por ciento de los hogares, del decil I al VII, obtuvieron sólo 37.5 del ingreso.²

La ofensiva concentración del ingreso puede encontrar su explicación en el salario mínimo, desde 1992 no cubre el costo de la canasta básica fijada por el Inegi, y ahora por el Coneval.³ Un aproximado de 7 millones de personas en el país reciben el salario mínimo, es decir, 13 por ciento de la población ocupada; mientras que 67 por ciento de la población ocupada se ubica con un ingreso menor de tres salarios mínimos.⁴

La Organización Internacional del Trabajo ha señalado que a 43 por ciento de la población no alcanza para comprar la canasta básica alimentaria,⁵ pues “el salario mínimo está por debajo de los niveles del mercado, aún para los trabajadores no calificados”, y según la Cepal, “México es el único país al final de la década donde el valor del salario mínimo es inferior al del umbral de la pobreza per cápita”.⁶

La desigualdad es uno de los problemas sociales más graves que vive el país, así lo demuestra el índice Gini, que mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos en una economía se aleja de una distribución equitativa donde 0 representa equidad perfecta y 1 una iniquidad perfecta. Según la Standardized World Income Inequality Database, basado en este indicador señala a México con un coeficiente de Gini de 0.441 cuando el promedio es de sólo 0.373 de los 182 países medidos.

En otras palabras: México tiene mucha más desigualdad que el promedio de todos los países en la muestra y al ordenarlos de menor a mayor nivel de desigualdad, México ocupa

el lugar 87 de 113 países; 76 por ciento de los países de esta muestra presentan menor desigualdad de ingreso.

Es alarmante que pese a la desigualdad, la injusta distribución de la riqueza y el escaso crecimiento de la economía mexicana durante las últimas administraciones, los sueldos de los altos funcionarios no han tenido ninguna merma y, paradójicamente, han aumentado a través de los sexenios.

Incluso, pese al adverso panorama económico que se espera en 2017, los únicos funcionarios que sufrirán una disminución en sus sueldos serán los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁷ cuya percepción anual total pasará de 6 millones 766 mil 428 pesos a 4 millones 564 mil 875 pesos en 2017.

Sin embargo, los secretarios de Estado pasarán de percibir un sueldo neto mensual de 192 mil 615 pesos a 193 mil 354 pesos. Por su parte, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aumentará su percepción neta anual de 4 millones 303 mil 897 pesos a 4 millones 658 mil 775 pesos en 2017.

De igual manera, el sueldo anual total del presidente de la República pasará de 2 millones 989 mil 128 pesos en 2016 a 3 millones 2 mil 971 pesos en el 2017.⁸ Para poner dicha cifra en contexto, basta recordar que en 2015, Enrique Peña Nieto fue el mandatario mejor pagado de Latinoamérica⁹ (20 mil 409 dólares al mes), seguido por Otto Pérez, de Guatemala (18 mil dólares), y Michelle Bachelet, de Chile (15 mil 42 dólares). En contraste, el mandatario de Bolivia percibía el salario más bajo, 2 mil 842 dólares mensuales.

La conclusión es clara: ser representante popular o funcionario público en México es un pasaporte para acceder a 1 por ciento de la población que concentra casi la mitad de la riqueza. Es una situación que causa indignación a los ciudadanos y que no podemos seguir permitiendo.

En 2015, de acuerdo con los resultados de una encuesta realizada por el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, ocho de cada diez mexicanos consideraron que el gobierno debía reducir los sueldos de los altos funcionarios ante la caída de los precios del petróleo.¹⁰ Por otra parte, 7 de cada 10 opinaron que dicha reducción salarial debía aplicarse a todos los burócratas.

En la presente iniciativa se plantean algunos cambios en materia de salarios: el primero, consiste en mandar a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, fijar para 2017, los salarios mínimos –general y profesionales– con un aumento de 23 por ciento respecto de los salarios mínimos fijados para 2016, que deberá ser constante año con año hasta alcanzar, para 2023, un aumento en términos reales de 65 por ciento respecto de lo fijado para el año en curso.

El segundo, relativo a los salarios de funcionarios públicos que perciban más de cincuenta mil pesos mensuales brutos, mismos que quedarían congelados en términos de lo establecido en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio

Fiscal de 2017; el tercero, se propone que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la mitad de la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente, con excepción de especialistas o técnicos.

El cuarto cambio planteado busca que ningún servidor público de nivel jerárquico superior podrá recibir remuneración mayor de 100 mil pesos mensuales, y en el caso de especialistas técnicos no podrán recibir remuneración mayor de 150 mil pesos mensuales.

Lo anterior se sustenta en el reclamo constante que hace la sociedad mexicana, para que se reajusten los salarios de los servidores públicos. Se trata de una demanda justa, pues es incongruente que, mientras millones de trabajadores reciben un salario mínimo precario y que no ha presentado aumentos significativos en varios años, los altos funcionarios siguen aumentando sus percepciones, a pesar de las dificultades económicas que atraviesa el país.

El objetivo de esta iniciativa es cancelar el pasaporte de representantes populares y servidores públicos, al 1 por ciento más rico de la población. No se puede seguir postergando la urgente decisión de congelar y reducir los sueldos de los funcionarios de primer nivel del gobierno federal en un momento en que se prevé, de acuerdo a pronósticos del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas,¹¹ que la economía mexicana puede atravesar un estancamiento, con un crecimiento económico de 1 a 1.7 por ciento.

Por todo lo expuesto se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Primero. Se reforman el párrafo tercero de la fracción VI de la Base A del artículo 123, y las fracciones II y III del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a VI. [...]

[...]

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones

especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones, de manera que alcancen a la línea de bienestar que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .

VII. a XXXI. [...]

B. [...]

I. a XIV. [...]

Artículo 127. [...]

[...]

I. [...]

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor de la mitad de la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente, con excepción de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialistas o técnicos, cuya calidad es determinada por los requerimientos propios del puesto de que se trate, quienes no podrán recibir remuneración mayor de la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.

IV. a VI. [...]

Segundo. Se adiciona un párrafo cuarto a la fracción II del artículo 65; y se reforman el párrafo tercero de la fracción II y la fracción V del artículo 65, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 65. [...]

I. y II. [...];

[...]

Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la mitad de la establecida para el presidente de la República en el Presupuesto de Egresos.

Ningún servidor público del nivel jerárquico más alto podrá recibir remuneración bruta mayor de cien mil pesos mensuales. En el caso de especialistas y técnicos, cuya calidad es determinada por los propios requerimientos de algunos puestos, no podrán recibir remuneración bruta mayor de ciento cincuenta mil pesos mensuales.

III. y IV. [...]

V. No se autorizarán bonos o percepciones extraordinarias.

Las percepciones extraordinarias son aquéllas que no constituyen un ingreso fijo, regular ni permanente ;

VI. a XII. [...]

[...]

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deberán expedir las reformas de los reglamentos y manuales, afectadas por el presente decreto, de percepciones de los servidores públicos que incluirán el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas correspondientes para su aplicación, conforme a las percepciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos, en un plazo no mayor de noventa días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos deberá fijar para 2017 los salarios mínimos a que hace referencia el capítulo VI de la Ley Federal del Trabajo, con un aumento de 23 por ciento respecto de los salarios mínimos fijados para 2016, general y profesionales, cuyo aumento deberá ser constante año con año hasta alcanzar, para 2023, un aumento en términos reales de 65 por ciento respecto de lo fijado para 2016.

Cuarto. La Cámara de Diputados deberá, al emitir los subsecuentes decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para ejercicios fiscales de años posteriores, congelar los salarios de los servidores públicos que integran los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial cuya remuneración bruta exceda de 50 mil pesos mensuales, de acuerdo con lo aprobado en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017.

Notas

1 “México, el segundo país más desigual”, en El Economista, disponible en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/05/21/mexico-segundo-pais-mas-desigual>

2 “¿Cómo se distribuye el ingreso en México?”, en El Financiero, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/como-se-distribuye-el-ingreso-en-mexico-enigh.html>

3 Exigen organizaciones civiles incrementar el salario mínimo a \$87 pesos diarios, disponible en <http://frentealapobreza.mx/exigen-organizaciones-civiles-incrementar-el-salario-minimo-a-87-pesos-diarios/> Consultado el 20 de marzo de 2016.

4 “¿Cómo se elaboró la propuesta de recuperación del salario mínimo?”, en Nexos, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=27089> Consultado el 23 de marzo de 2016.

5 “El rezago del salario mínimo”, en Nexos, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=24115> Consultado el 21 de marzo de 2016.

6 *Ibídem.*

7 “Sueldos de la clase política, al alza”, en El Economista, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/11/16/sueldos-clase-politica-a-lza>

8 *Ibídem.*

9 “¿Cuánto ganan los presidentes de América Latina?”, en RT en español, disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/164736-sueldos-presidentes-america-latina>

10 “Mexicanos piden bajar sueldos a servidores públicos”, en Milenio, disponible en http://www.milenio.com/politica/Mexicanos_piden_bajar_sueldo_a_funcionarios_publicos_0_550145126.html

11 “La economía de México crecerá menos en 2016 y 2017, pronostica Banxico”, en Expansión CNN, disponible en

http://expansion.mx/economia/2016/11/23/la-economia-de-mexico-crecera-menos-en-2016-y-2017-pronostica-banxico?utm_source=expansion&utm_campaign=InternalTraffic&utm_medium=PLAYLIST

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2016.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma los artículos 55 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Concepción Valdés Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

El derecho a ser votado como prerrogativa derivada de la condición de ciudadano, viene acompañado de una serie de requisitos positivos como de supuestos de inelegibilidad. La edad, como un elemento positivo que introduce al individuo a la participación política, juega un papel fundamental en el ejercicio de los derechos políticos, como derechos fundantes de la organización política de la sociedad.

Actualmente, nuestro marco constitucional, además de diversas leyes reglamentarias, contemplan que la condición genérica de ciudadano se adquiere por el hecho de haber cumplido 18 años, lo cual, teóricamente posibilita a quien adquiera esta condición a poder ejercer plenamente todos y cada uno de sus derechos políticos, entre estos, el derecho a ser votado, como se tuvo a bien señalar. No obstante, la Carta Magna establece en su cuerpo normativo excepciones a la regla, y que en este caso, para efectos del sufragio pasivo o del derecho a ser votado, los rangos de edad del ciudadano para participar a cargos de elección popular, son mayores a los previstos a la condición de ciudadano, traduciéndose ello, en una antinomia que vulnera como restringe la esencia misma de la ciudadanía.

La necesidad de impulsar en un primer momento la reducción del rango de edad para poder ejercer el derecho a ser votados los ciudadanos a los cargos de elección popular de Diputados y Senadores de las Cámaras del H. Congreso de la Unión, de cara al proceso electoral de 2018 en nuestro país, se dilucida como una propuesta legislativa novedosa y de inclusión, que viene a sumarse a una serie de propuestas legislativas similares en la materia, y donde los “maquinistas” o ciudadanos de nuestra democracia -como diría Giovanni Sartori- puedan ser partícipes en la toma de decisiones a través del acceso a cargos de elección popular, mediante la reducción de los rangos de edad previstos primeramente en nuestro ordenamiento constitucional.

Argumentos

Para Luigi Ferrajoli, desde una óptica propiamente teórica, puramente formal o estructural, los derechos fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a `todos´ los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por `derecho subjetivo´ cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por ‘status’ la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”.¹

El concepción ferrajoliana de los derechos fundamentales, traza un concepto de amplio espectro propio de la teoría general del derecho, estructurando una tipología de derechos caracterizados por diversas condiciones de titularidad, es decir, respecto a los status de personalidad, ciudadanía y capacidad de obrar, lo cual a su vez, se dilucidan como parámetros tanto de igualdad como desigualdad.

La tipología referida para con las condiciones de titularidad, plantea básicamente cuatro clases de derechos derivados de las condiciones de ciudadanía y de la capacidad de obrar, por lo cual, teóricamente se habla de derechos humanos, derechos públicos, derechos civiles, y finalmente, de los derechos políticos, estos últimos como derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar, tal y como lo es, el derecho al voto, el derecho a ser votado, el derecho a acceder a cargos públicos y, en general, todos aquellos derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y como derechos fundamentales de la representación y la democracia política.

Los derechos políticos como quid teórico de la presente argumentación, se definen como el grupo de atributos de la persona que hace efectiva su participación en su status de ciudadano con capacidad de obrar dentro de un determinado Estado; es decir, son las facultades y/o titularidades que en conjunto se dilucidan como un amplio ejercicio de la participación política.²

La democracia implica que los sujetos de un Estado participen libre e igualitariamente en el sino de su comunidad. Pero para poder interactuar en la toma de decisiones, a través del ejercicio de sus derechos políticos, dichos miembros deben tener el status de ciudadanos.

La ciudadanía, históricamente hablando, siempre ha atendido a la condición política de los individuos. Es una figura cuya raigambre parte claramente de la antigua historia de las organizaciones políticas entre los griegos y los romanos, y de sus respectivas polis y civitas . Quienes en ellas gozaban de la calidad de ciudadanos o cives , teniendo tanto el llamado jus suffragii o derecho a sufragar, como el jus honorum que les permitía ser partícipes de la vida y el gobierno de su respectiva ciudad.

La ciudadanía se define como el conjunto de principios y derechos públicos subjetivos otorgados por un determinado sistema jurídico a un grupo de ciudadanos que integran la configuración de un Estado y una sociedad específica. Se trata, en consecuencia, de “una categoría exclusiva y excluyente”;³ es decir, la ciudadanía se circunscribe desde esta perspectiva al escenario estrictamente interno del Estado.

En suma, Habermas define que la ciudadanía o el status de ciudadano “fija en especial los derechos democráticos de los que el individuo puede hacer reflexivamente uso para cambiar su situación, posición o condición jurídica material”.⁴ Lo referido, sencillamente significa que los habitantes adultos de un Estado, sean o no ciudadanos, deben tener la capacidad jurídica de ser partícipes en la vida política de ese Estado; concretamente, a través de las formas democráticas que permiten la toma de decisiones, es decir, votar y ser votados.

El derecho a ser votado, como eje central del presente proyecto, se define desde su idea pasiva como el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos. La titularidad y ejercicio de este derecho y las condiciones que lo acompañan para su ejercicio, no son propiamente de un amplio espectro como lo analizaremos a continuación, y que esto, viene a reafirmar que “los derechos de ciudadanía implican una presión hacia la desigualdad”.⁵

Los requisitos positivos y negativos del sufragio pasivo se configuran como las condiciones necesarias para la titularidad y ejercicio de este, y otros derechos políticos. Respecto a los requisitos positivos, teóricamente hablando, son el conjunto de formalidades que se requieren para poseer la capacidad de ser elegible, mientras que los requisitos negativos se refieren a los elementos de inelegibilidad como condiciones para el ejercicio de un derecho preexistente.

En lo tocante a los requisitos positivos en el contexto constitucional y normativo de los países de América Latina, estos por lo general y dependiendo del caso, contemplan estas formalidades respecto a condiciones de: poseer la cualidad de elector, clase de ciudadanía, vínculo con el distrito electoral, grado de instrucción, poseer determinados medios económicos, vida honesta, estado seglar, afiliación a un partido político, y la propia edad.

Respecto a la edad como requisito positivo, Manuel Aragón señala que “la edad no coincide, prácticamente en ningún caso, con el del sufragio activo. Siendo la de éste 18 años en general (con alguna excepción, siempre a edad inferior, de 16 años o de menores casados), todos los ordenamientos latinoamericanos (con la única excepción del guatemalteco, para los diputados) exigen para el sufragio pasivo, en relación con todos los cargos electivos nacionales, una edad superior a los 18 años. Esta diferencia de edad, respecto del sufragio activo, se explica por razones de prudencia política, en la medida en que puede estimarse conveniente que para el ejercicio de cargos públicos de tanto relieve se requiera de una cierta madurez que, en términos generales, proporcionan la mayor edad y experiencia. Las exigencias de un mínimo de edad oscilan, desde 21 para los parlamentarios y 30 para el presidente, en su grado menor, hasta 30 para los parlamentarios y 40 para el presidente, en su grado mayor”.⁶ Actualmente, además del caso señalado por el autor en cita, países como Bolivia, Cuba y Belice, para lo relativo al caso latinoamericano, contemplan la mayoría de edad, es decir, de 18 años cumplidos, para poder ejercer del derecho a ser votados. Mientras que para la experiencia de otras latitudes, como España y Sudáfrica, el criterio es el mismo.

Finalmente, en lo relativo a los requisitos negativos y/o inelegibilidades del sufragio pasivo, estos, como impedimentos para el ejercicio de este derecho suelen por lo general clasificarse respecto a quienes han sido condenados a penas privativas de la libertad, así como aquellas referentes a por razón de parentesco con titulares de cargos públicos.

Los derechos políticos, entre estos el derecho al sufragio pasivo o a ser votado, como una de las categorías de los derechos humanos, son de una importancia fundamental e interrelacionados con otros derechos, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación.

Los derechos políticos se encuentran contemplados en diversos instrumentos de corte internacional, como la Declaración de los Derechos Humanos, la Carta Democrática Interamericana, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En lo tocante a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el reconocimiento de los derechos políticos se contempla en su Artículo 21, al estipular que:

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Mientras que en la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Artículo 23, referente a de los Derechos Políticos, establece que:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Finalmente, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos se ha pronunciado respecto a una definición de los derechos políticos, al referirse que son “...aquellos que reconoce y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país, son por esencia derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”.⁷

De las definiciones referidas, es posible identificar el conjunto de prerrogativas, cuya promoción, ejercicio y protección se han dilucidado en elementos estructurales de

fortalecimiento del andamiaje democrático. Por ello, es posible entender que toda persona, o en este caso, todo ciudadano, tiene el legítimo derecho a ser partícipe o a ser elegido para participar en las funciones del dominio público o de la vida política de su país.

La ciudadanía como elemento central del ejercicio de los derechos políticos, entre estos y particularmente el de participación política, contemplados en los diversos instrumentos internacionales referidos, se entiende como la posesión y el ejercicio de derechos inalienables por parte de los individuos como integrantes de la sociedad, que implica la obligación de igual manera de cumplir deberes como el respetar los derechos de los demás individuos.

En el marco constitucional de nuestro país, el artículo 34 de nuestra Carta Magna, advierte con suma claridad, que el status de ciudadanía se adquiere cumpliendo tres requisitos básicamente: primero, tener la calidad de mexicanos; segundo, haber cumplido 18 años; y tercero, tener un modo honesto de vivir. Por lo referido, se presupondría que de dicha disposición constitucional se desprende libremente que cualquier ciudadano pudiese votar en las elecciones populares, así como ser votado para todos los cargos de elección popular, no obstante, el artículo 35 constitucional relativo a los derechos del ciudadano puntualiza que para efectos del derecho a ser votado para los cargos de elección popular debe tener las calidades que establezca la ley, es decir, de cumplir con una serie de requisitos tanto positivos, entre estos el rango de edad, así como no estar en un supuesto o condición de inelegibilidad o de requisitos negativos.

La edad como requisito positivo para el ejercicio de los derechos políticos, además de ser un elemento para la adquisición de la ciudadanía desde la óptica constitucional, se configura según Francisco Ibarra y Aline Rivera como: "...un elemento esencial que se ha establecido en la mayoría de los ordenamientos jurídicos que regulan esta materia, porque los individuos que devienen ciudadanos deben realizar un complejo discernimiento político que repercutirá en todos los aspectos del desarrollo y destino de la sociedad política de la que forman parte, por ello deben contar con una cualidad que sólo puede adquirirse mediante la madurez intelectual y emocional que representa alcanzar la mayoría de edad que, aunque puede variar de sujeto a sujeto y de sociedad a sociedad obedeciendo al desarrollo psíquico, entorno, desarrollo y prácticas sociales, etcétera es necesaria para adquirir esta calidad".⁸

No obstante, la condición de la ciudadanía respecto a la edad, y de este elemento como determinante para tener el acceso al derecho a ser votado a cargos de elección popular, tiene sus excepciones como se avizora en la fracción II, del artículo 35 de nuestra Constitución, y que ello, remite a los artículos 55, 58 y 82 respectivamente, para lo relativo a los cargos de elección popular, tales como Diputados, Senadores, e inclusive el propio cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, donde se enumeran una serie de requisitos positivos como negativos para poder aspirar a ocupar dichos cargos, o bien, al menos ser en principio elegibles, entre estos la edad misma.

Es así bajo una manera diferenciada, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece límites al criterio de edad para el ejercicio pleno de la ciudadanía, estableciendo edades superiores a la de condición de ciudadanía, como requisito

indispensables para ser considerado como ciudadano elegible a alguno de los puestos de elección popular mencionados.

A este respecto, Francesc de Carreras y Josep M. Vallés, puntualizan que la condición para ser elegible, se sujeta como se limita por diversas razones, entre ellas, principalmente, al de contar con una edad superior a la que se exige para ser elector.⁹ En este sentido, Manuel Aragón puntualiza que la diferenciación entre la edad requerida para acceder a la ciudadanía, de la cual deriva la capacidad para el ejercicio de los derechos políticos, en particular del de sufragio pasivo, y aquella para ser electo a cargos de elección popular, atiende a razones de prudencia política, en la medida en que puede considerarse como conveniente que para el ejercicio de cargos públicos de tanto relieve se requiera de cierta madurez que, en términos generales, proporcionan la mayor edad y la experiencia.¹⁰

En el caso concreto de los cargos de elección popular mencionados, nuestra Constitución establece para los casos de Diputados, Senadores y Presidente de la República, las edades necesarias de 21, 25 y 35 años de edad cumplidos el día de la elección, respectivamente.

Es así en este sentido, que a pesar de que nuestra Constitución establece puntualmente los elementos que actualizan el status de ciudadanía, también establece un criterio que limita sin ninguna sólida justificación el ejercicio del derecho a ser votado, transgrediendo una de las condiciones actuales de la misma ciudadanía y su concepción.

Lo anterior, significa que al interior de la condición de ciudadanía se pueden identificar dos categorías de la misma. En una que permite el ejercicio a votar y ser votado, y otra, del derecho a votar pero no a ser votado. Lo referido, se dilucida como una inconsistencia de carácter no solamente conceptual, sino de igual manera, de los alcances de dicha condición, que sin duda alguna, no puede tener cabida en el corpus constitucional en virtud de tratarse de un criterio excluyente y discriminatorio, sustentado en el rango de edad.

A nivel de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la reflexión sobre el tema de reducir el rango de edad para poder ejercer el derecho a ser votado a cargos de elección popular, se han sentado algunos precedentes en la materia. En 2013, al interior de la LXII Legislatura, la Diputada Lizbeth Loy Gamboa Song del Partido Revolucionario Institucional, presentó una Iniciativa con Proyecto de Decreto que proponía reformar la Fracción II, del Artículo 55, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reducir el rango de edad de 21 a 18 años para el cargo de Diputado. A este respecto, la legisladora federal puntualizó en su momento, que se trataba de un proyecto legislativo que vendría a garantizar igualdad de derechos a los jóvenes desde los 18 años, y considerando que en la Constitución existe una contradicción legal al dotar de la condición de ciudadanos a las personas a los 18 años pero al prohibirles poder ser electos para el cargo de Diputado.¹¹

Asimismo, al interior de la actual LXIII Legislatura, la Diputada Ana Georgina Zapata Lucero, del Partido Revolucionario Institucional, presentó en este año, una Iniciativa con Proyecto de Decreto bajo la misma tesitura que la anteriormente referida, argumentando atinentemente que: “la propuesta tiene como aspiración última que los jóvenes mexicanos no se sientan espectadores pasivos de la historia y de la vida democrática del país, sino

participes y corresponsables. Para alcanzar estos objetivos, la participación de la juventud debe ser activa, consciente, libre, responsable, eficaz y completa”.¹²

Por lo referido, las propuestas en mención presentadas al seno de esta H. Cámara de Diputados, representan un antecedente importante para con la inclusión de otros sectores poblacionales y potencialmente participativos para los cargos de elección popular, pero no suficiente, por lo que la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto va un poco más allá, al plantear que estos no únicamente deben limitarse a los cargos de diputados federales, sino de igual manera, a los cargos de senadores.

A nivel de las entidades federativas de nuestro país, actualmente Estados como Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Veracruz han abierto las puertas de la representación popular legislativa a hombres y mujeres mayores de 18 años. Mientras que en otras entidades como Jalisco y Michoacán, ya han presentado proyectos legislativos de la misma naturaleza al seno de sus Congreso locales, encontrándose dentro de un status legislativo de dictamen en las comisiones legislativas conducentes.

La presente propuesta, básicamente de corte constitucional, plantea la reforma de la Fracción II, del Artículo 55, como del Artículo 58, ambos relativos al Título Tercero, Capítulo II, Del Poder Legislativo, Sección I, De la Elección e Instalación del Congreso.

En lo tocante a la Fracción II, del Artículo 55, la propuesta de reforma plantea reducir el rango de edad de 21 a 18 años para la ampliación del espectro de ciudadanos que puedan ser votados al cargo de elección popular de Diputado. Y en lo que respecta al Artículo 58, se reduce el referido rango de edad de 25 a 18 años para el cargo de Senador. Para que dicho supuesto de edad ciudadana, se tenga al día de la elección.

A manera de conclusión, es a la luz de las nociones sobre ciudadanía que se establecen en los diversos instrumentos internacionales como en los textos constitucionales de avanzada, como de los razonamientos vertidos en la presente argumentación, que frente a las restricciones del ejercicio de los derechos políticos derivados de la condición de ciudadanía, es necesario plantear una reingeniería del concepto y sus alcances, que permita que el individuo que adquiera la calidad de ciudadano, debe contar con la capacidad legal de votar, y en consecuencia ser votado.

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo estipulado en los Artículos 71, Fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6º, Numeral 1, Fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la suscrita, Diputada María Concepción Valdés Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presenta iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman la fracción II, del artículo 55, así como el artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma la fracción II del artículo 55, así como el artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. ...

I. ...

II. Tener 18 años cumplidos el día de la elección;

III. ...

Artículo 58. Para ser senador se requiere los mismos requisitos que para ser diputado.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 180 días posteriores a la publicación del presente decreto.

Notas

1 Ferrajoli, L. (2007). Los fundamentos de los derechos fundamentales. 3ª Ed. Madrid: Trotta. P. 19.

2 Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., Thompson, J. (Compiladores). (2007). Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. 2ª Ed. México: Fondo de Cultura Económica / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Universidad de Heilderbeg. P. 48.

3 De Lucas, J. Peña, S. Solanes, A. (2001). Trabajadores migrantes. Unión Europea: Editorial Germanía. P. 81.

4 Habermas, J. (1998). Facticidad y validez. Madrid: Trotta. P. 626.

5 Zolo, D. (1997). La ciudadanía en una era poscomunista. Barcelona. La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad. Num. 3. P. 127.

6 Aragón. M. (2007). Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo. Consultado el 15 de septiembre de 2016 en:

http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload /X.pdf

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe. Democracia y Derechos Humanos. CIDH. P. 18.

8 Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2009). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo II, P. 106.

9 De Carreras, F. M. Vallés J. (1977). Las Elecciones. Barcelona: Editorial Blume. P. 58.

10 Nohlen. D., Zovatto. D., Orozco. J., Thompson. J. (Compiladores). (2007). Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. 2ª Ed. México: Fondo de Cultura Económica / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Universidad de Heilderbeg. P. 188 y 189.

11 Animal Político. (2013). Los más jóvenes también deben tener derecho a ser votados. Consultado el 21 de septiembre de 2016 en: <http://www.animalpolitico.com/blogeros-blog-invitado/2013/02/18/los-mas-jovenes-tambien-deben-tener-derecho-a-ser-votados/>

12 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). Plantean disminuir de 21 a 18 años la edad mínima para aspirar al cargo de diputado federal . Consultado el 22 de septiembre de 2016 en:
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Marzo/27/1192-Plantean-disminuir-de-21-a-18-anos-la-edad-minima-para-aspirar-al-cargo-de-diputado-federal>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2016.

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)

Que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados César Camacho Quiroz y Víctor Manuel Giorgana Jiménez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

Quienes suscriben, diputados integrantes de la Coordinación Estatal de Puebla y el diputado César Camacho Quiroz, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II y 73, fracción XXX, en relación con el artículo 1o., párrafos tercero y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este honorable pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La discriminación es un fenómeno de larga data y que por desgracia se ha presentado a lo largo de la historia de la humanidad, desde sus más remotas épocas y que lamentablemente todavía subsiste en nuestros días.

La Carta de la Naciones Unidas de 1945, en su preámbulo postuló la afirmación de la fe de los pueblos en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, así como la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y de las naciones, y señaló la práctica de la tolerancia y la convivencia pacífica como un medio para mantener la paz y seguridad internacionales. Asimismo, en su artículo 1 señaló entre los propósitos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinciones por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Con el paso del tiempo, se crearían diversos tratados e instrumentos internacionales que vendrían a establecer más claramente, no sólo la igualdad de derechos, sino un auténtico derecho a la no discriminación, particularmente en favor de grupos considerados como vulnerables: mujeres, minorías étnicas y religiosas, grupos indígenas, menores de edad, discapacitados, migrantes, etcétera.

En los siguientes instrumentos internacionales podemos encontrar prohibiciones a la discriminación y trato desigual: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos llamada también “Pacto de San José” (1969), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1978), la Convención Internacional sobre los Derechos de

los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006), por citar sólo algunos.

En el caso de nuestro país, la igualdad de derechos ha estado presente prácticamente desde nuestros primeros documentos constitucionales, incluso en los Sentimientos de la Nación de 1813, se hizo referencia a ella al hablar de que se prohibiera para siempre la esclavitud y la distinción de castas, debiendo quedar todos como iguales y que sólo distinguiría a un americano de otro, el vicio y la virtud.

En nuestro derecho positivo, el antecedente de mayor trascendencia en esta materia es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece expresamente el principio antidiscriminatorio, a raíz de la reforma en 2001 al artículo primero para que se prohibiera toda forma de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este sentido, a raíz de la reforma, en 2003 se creó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), misma que fue reformada en marzo de 2014 por este órgano legislativo para dotar al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de mejores y más amplias atribuciones en la materia y brindar una efectiva protección del

derecho a la no discriminación de las personas que viven y transitan por el territorio nacional, con mayor apego a los instrumentos internacionales en la materia, ratificados por el Estado mexicano.

Sin lugar a dudas la tarea no es sencilla, pues implica no sólo cambios y reformas en el ámbito legislativo, sino también un cambio en las políticas de estado en distintos rubros, empezando por lo económico, alimentación, educación, salud, servicios públicos, lo laboral, y sobre todo implica de manera fundamental una transformación cultural que permita a la sociedad mexicana liberarse de falsas concepciones que nos han impedido reconocernos como iguales y que han sido un obstáculo para que la discriminación en el Estado mexicano sea erradicada definitivamente.

El Reporte sobre la Discriminación en México 2012¹ del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, considera como acto discriminatorio a todo proceso, mecánica, contexto, institución, discurso o norma dispuestos injusta, asimétrica y sistemáticamente para excluir, limitar o despojar a las personas de su dignidad, su autonomía, sus derechos o los bienes obtenidos por el esfuerzo común, por motivos relacionados con uno o varios estigmas o marcadores sociales.

Un gran reto a enfrentar por esta Legislatura es el combate a la discriminación en todas sus formas, es preocupante que en pleno siglo XXI, haya prácticas que si bien no establecen actos discriminatorios, si los permiten con determinados trámites y servicios. Es el caso de la “Constancia de no antecedentes penales” que en diferentes circunstancias es solicitada al gobernado y es emitida por las autoridades de nuestro gobierno en los diferentes niveles.

En diferentes regiones de la República Mexicana aún se exige esta constancia de no antecedentes penales, cuando es a todas luces discriminatorio e ilegal, ya que quienes salen de los reclusorios ya se han readaptado y por ello es discriminatorio exigirles este documento para permitirles laborar legal y honradamente.

Doctrinalmente, Sergio García Ramírez en su libro Derecho Penal ², refiere las características de nuestro derecho y el objetivo que persigue en particular, la materia penal:

“El Sistema Penal en nuestra Constitución recoge los postulados del individualismo jurídico: la persona física como centro y razón del orden normativo del estado. Se añaden las aportaciones de la corriente social del derecho, reflejadas particularmente en las normas de readaptación social y menores infractores. La suma de ambas tendencias produce el nuevo concepto de derechos humanos, o mejor aún derecho humano ante el estado nacional, los otros individuos, los órganos de poder informal y la comunidad internacional.”

En este sentido, el vigente artículo 18, párrafo segundo de nuestra Carta Magna establece que:

“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley . Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.”

Sergio García Ramírez define la reinserción social como “la readaptación que ahora es reinserción es el supremo correctivo frente al delito natural, la reincorporación justamente en el conocimiento, respeto y preservación en términos formales. Se trata de un pacto de no agresión a estos mismos valores en la medida que permita y auspicie la preservación de un sistema”³ .

Cabe destacar que la reinserción social permite colocar al sentenciado en un ambiente apto mientras cumple su pena brindándole un tratamiento efectivo que asegure la no reincidencia y su vez aportándole los medios necesarios para que pueda reinsertarse nuevamente en la sociedad una vez puesto en libertad.

Resulta entonces inverosímil que el estado busque la reinserción de aquellas personas que han cometido un ilícito y a la vez consienta actos que se lo impiden, como es el caso de la solicitud de la constancia de no antecedentes penales, ya que independientemente de si el sujeto resulto culpable o inocente, en el primero de los casos ha compurgado ya una pena, ya sea administrativa o privativa de libertad; en el segundo caso resulta mayormente preocupante que habiendo sido absuelto de todo cargo, el antecedente quede grabado para su historial.

Es posible además argumentar que el registro de antecedentes penales, al tratarse de datos personales, deben ser protegidos ya que pueden vulnerar la dignidad de las personas que son sometidas a un procedimiento penal y estigmatizarlos de por vida por su presunta o comprobada implicación en un hecho delictivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en relación a este tema, precisando que la existencia de antecedentes penales no acredita por sí sola la carencia de probidad y de un modo honesto de vivir, por lo que podemos concluir que la carta de antecedentes penales además de ser ilegal y violatoria de derechos humanos, es ociosa.

Tesis: 20/2002

Tercera Época

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 10 y 11.

Antecedentes Penales. Su existencia no acredita, por sí sola, carencia de probidad y de un modo honesto de vivir.

El hecho de haber cometido un delito intencional puede llegar a constituir un factor que demuestre la falta de probidad o de honestidad en la conducta, según las circunstancias de la comisión del ilícito, pero no resulta determinante, por sí solo, para tener por acreditada la carencia de esas cualidades. El que una persona goce de las cualidades de probidad y honestidad se presume, por lo que cuando se sostiene su carencia, se debe acreditar que dicha persona llevó a cabo actos u omisiones concretos, no acordes con los fines y principios perseguidos con los mencionados valores. En el caso de quien ha cometido un delito y ha sido condenado por ello, cabe la posibilidad de que por las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución de ilícitos, se pudiera contribuir de manera importante para desvirtuar esa presunción; sin embargo, cuando las penas impuestas ya se han compurgado o extinguido y ha transcurrido un tiempo considerable a la fecha de la condena, se reduce en gran medida el indicio que tiende a desvirtuar la presunción apuntada, porque la falta cometida por un individuo en algún tiempo de su vida, no lo define ni lo marca para siempre, ni hace que su conducta sea cuestionable por el resto de su vida. Para arribar a la anterior conclusión, se toma en cuenta que en el moderno estado democrático de derecho, la finalidad de las penas es preponderantemente preventiva, para evitar en lo sucesivo la transgresión del orden jurídico, al constituir una intimidación disuasoria en la comisión de ilícitos y como fuerza integradora, al afirmar, a la vez, las convicciones de la conciencia colectiva, función que es congruente con el fin del estado democrático de derecho, que se basa en el respeto de la persona humana. Así, el valor del ser humano impone una limitación fundamental a la pena, que se manifiesta en la eliminación de las penas infamantes y la posibilidad de readaptación y reinserción social del infractor, principios que se encuentran recogidos en el ámbito constitucional, en los artículos 18 y 22, de los que se advierte la tendencia del sistema punitivo mexicano, hacia la readaptación del infractor y, a su vez, la prohibición de la marca que, en términos generales, constituye la impresión de un signo exterior para señalar a una persona, y con esto, hacer referencia a una determinada situación de ella. Con esto, la marca define o fija en una persona una determinada calidad que, a la vista de todos los demás, lleva implícita una carga discriminatoria o que se le excluya de su entorno social, en contra de su dignidad y la igualdad que debe existir entre todos los individuos en un estado democrático de derecho. Por ende, si una persona comete un ilícito, no podría quedar marcado con el estigma de ser infractor el resto de su vida, porque ello obstaculizaría su “reinserción” social. En esa virtud, las penas que son impuestas a quien comete un ilícito no pueden tener como función la de marcarlo o señalarlo como un transgresor de la ley ni, por tanto, como una persona carente de probidad y modo honesto de vivir; en todo caso, la falta de probidad y honestidad pudo haberse actualizado en el momento en que los ilícitos fueron cometidos; pero si éstos han sido sancionados legalmente, no podría considerarse que esas cualidades desaparecieron para siempre de esa persona, sino que ésta se encuentra en aptitud de reintegrarse socialmente y actuar conforme a los valores imperantes de la sociedad en la que habita.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-020/2001. Daniel Ulloa Valenzuela. 8 de junio de 2001. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-303/2001. Partido Acción Nacional. 19 de diciembre de 2001. Unanimidad de seis votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-011/2002. Partido Acción Nacional. 13 de enero de 2002. Unanimidad de seis votos.

La Sala Superior en sesión celebrada el veinte de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Con la reforma planteada se pretende modificar el artículo 1o. constitucional que está incluido en el catálogo de derechos humanos que el Estado mexicano está obligado a proteger a fin de dotar de seguridad jurídica a los ciudadanos y evitar la discriminación, asimismo se abre la puerta a que aquellos que sean víctimas de discriminación por causa de los antecedentes penales y sean menoscabados sus derechos fundamentales, puedan acudir al Juicio de Amparo para alcanzar la mayor protección.

En vista de lo anterior, resulta urgente e impostergable, configurar en el plano normativo, tanto a nivel constitucional como legal en nuestro país, mayores alcances al derecho a la no discriminación, estableciendo los mecanismos necesarios para evitar su vulneración, por parte de las autoridades como por particulares, consagrando también los medios legislativos, administrativos y judiciales para garantizar su plena efectividad.

En el ánimo de enriquecer la presente iniciativa y haciendo uso de los recursos con que contamos los legisladores, solicitamos al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) órgano técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una opinión jurídica respecto de la presente iniciativa, misma que adjunto para su conocimiento, y consideración al momento de la elaboración del dictamen respectivo:

CEDIP

Consideraciones Generales

Primera . El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por México el 23 de marzo de 1981, establece en su artículo 6 que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y comprende la obligación de los Estados de tomar medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha emitido en su Observación General número 18 (mismo que interpreta el contenido del artículo 6 del Pacto) que el derecho al trabajo en todas sus formas y a todos los niveles implica necesariamente la accesibilidad al empleo:

En virtud del párrafo 2 del artículo 2, así como del artículo 3, el Pacto proscribe toda discriminación en el acceso al empleo y en la conservación del mismo por motivos de raza,

color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluso en caso de infección por el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza, con la intención, o que tenga por efecto, oponerse al ejercicio del derecho al trabajo en pie de igualdad, o hacerlo imposible. Según el artículo 2 del Convenio N° 111 de la OIT, los Estados Partes deben “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”.

Esta observación también destaca la trascendencia de la no discriminación laboral como derecho humano, por lo que exige de los Estados el cumplimiento efectivo de determinadas obligaciones, tales como adoptar medidas que protejan a los trabajadores de la interferencia de terceros en el disfrute del derecho al empleo, así como adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo adecuadas para velar por su plena realización.

El derecho a la no discriminación laboral se robustece con la cláusula antidiscriminatoria general contenida en el artículo 2, párrafo segundo, del Pacto:

Artículo 2o.

(...)

2. Los estados parte en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Para efectos de derivar el significado preciso del término “discriminación”, el Comité ha emitido una Observación General (número 20) para la interpretación del artículo 2, en donde se señala que “por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto”.

Los artículos que contienen tanto la cláusula antidiscriminatoria como el que contiene el reconocimiento del derecho al trabajo, incluidos sus respectivas interpretaciones, deben ser leídos e interpretados en conjunto.

Adicionalmente, la comunidad internacional aprobó en 1958 el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la discriminación en el empleo, el cual ha sido identificado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo como uno de los ocho convenios fundamentales para garantizar los derechos de los seres

humanos en el trabajo, con independencia del nivel de desarrollo de los Estados Miembros. Estos derechos son condición previa para el desarrollo de los demás, por cuanto proporcionan el marco necesario para mejorar las condiciones de trabajo individuales y colectivas.

El Convenio, ratificado por México el 11 de septiembre de 1961, establece los alcances terminológicos de “discriminación” y señala que comprende “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”, disponiendo asimismo que los Estados deben “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”. Este Convenio 111 también obliga a los estados a modificar o derogar las prácticas y disposiciones administrativas discriminatorias, y a promulgar leyes tendientes a combatir la discriminación laboral.

Segunda. En el ámbito nacional, México también ha reconocido la importancia de estos dos derechos fundamentales. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, prohíbe en su artículo 13:

Artículo 13. Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:

(...)

III. Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo;

Por su parte, el derecho al trabajo se encuentra reconocido en el artículo 123 constitucional:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 133, prohíbe a los patrones discriminar trabajadores potenciales o formales “por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio”. Los patrones, por tanto, no pueden negarse a aceptar trabajadores por el hecho de que tengan antecedentes sin incurrir en un acto discriminatorio.

Tercera. Es necesario señalar que la constancia de no antecedentes penales no tiene un fundamento preciso en la legislación. La única referencia disponible al respecto es una tesis aislada del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, misma que define los antecedentes penales como “aquellos registros que efectúa la autoridad administrativa o judicial, con el fin de llevar un control de los procesos que pudieran estar instruyéndose en contra de una persona, o bien de las condenas recaídas a dicha persona a fin de conocer si ha cometido algún delito anterior y ha sido condenada por alguno de ellos”. En este sentido, la constancia de no antecedentes penales se deriva de la identificación administrativa que hacen las autoridades de aquellas personas que fueron o están siendo sujetas a un proceso penal, información que se asienta en una tarjeta denominada “ficha signalética”. En dicha tarjeta, además de los datos particulares o generales del individuo, media filiación y delito por el que se instauró la causa, es costumbre registrar las huellas dactilares y fotografías del indiciado, tanto de frente como de perfil.

De conformidad con el artículo 193 Quintus del Código Federal de Procedimientos Penales, la información que contenga la ficha signalética se considerará como datos personales confidenciales y reservados a los que “sólo pueden tener acceso: I. Las autoridades competentes en materia de investigación de los delitos, para los fines que se prevean en los ordenamientos legales aplicables, y; II. Los probables responsables, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal”. Esta información no se podrá proporcionar por ninguna circunstancia a terceros, y los servidores públicos que quebranten “la reserva del registro o proporcione información sobre el mismo, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda”.

Por lo anterior, es posible argumentar que el registro de antecedentes penales, al tratarse de datos personales que deben ser protegidos, ya que pueden vulnerar la dignidad de las personas que son sometidas a un procedimiento penal y “marcarlas” de por vida por su presunta o comprobada implicación en un hecho delictivo.

La ficha signalética puede ser útil para que el juez individualice la pena del indiciado una vez que éste es declarado culpable, o bien, para el ejercicio del derecho de defensa del detenido. Este registro también cumple fines estadísticos y de prevención del delito, e incluso ha demostrado ser eficaz para combatir la suplantación de identidad en los centros penitenciarios. Por desgracia, la ficha signalética también ha servido como referente obligado para la elaboración de certificados de no antecedentes penales, un documento que puede ser exigible por los patrones a sus trabajadores o a los candidatos a ocupar un empleo como requisito para ser considerado o para permanecer en el empleo.

Cabe señalar que existen ciertas actividades para las cuales el requisito de la carta de no antecedentes penales resultaría justificable, como las relacionadas con la seguridad pública y la administración de justicia. En consecuencia, la obligación de presentar un certificado de no antecedentes penales al momento de solicitar empleo sólo está justificada en los casos que las leyes específicamente prevén para ocupar determinados cargos públicos que, en atención a la investidura de que se trate, se exija probada honorabilidad, probidad y buena reputación (v.g., secretarios de despacho, ministros de la Suprema Corte, procurador general de Justicia, comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, etcétera). Esta condición no implica afirmar que quienes hayan sido sujetos a un proceso penal no posean dichas cualidades, sino que en ese tipo de cargos no se puede generar la menor duda por parte de los ciudadanos destinatarios del servicio público.

En razón de que la ley contempla explícitamente los casos por los que es legal exigir un certificado de no antecedentes penales, debe entenderse que esta obligación no es extensiva a empleos o actividades que no se encuentren claramente previstas en la ley.

El párrafo segundo del artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Penales a la letra señala que:

“Las constancias de antecedentes penales y los documentos o fichas en que conste la identificación de individuos indiciados o inculcados con motivo de cualquier averiguación o proceso penal, sólo se proporcionarán por las oficinas respectivas cuando lo requiera una autoridad competente, fundando y motivando su requerimiento, o cuando se solicite por ser necesarias para ejercitar un derecho o cumplir un deber legalmente previstos.”

Podría alegarse que el ejercicio “del derecho legalmente previsto” en esta disposición se refiere precisamente al derecho al trabajo. Sin embargo, los derechos fundamentales no pueden ser condicionados o menoscabados por el estado que los reconoce, como tampoco pueden ser interpretado en un sentido que restrinja las libertades de las personas (conforme al principio pro persona), ni mucho menos que permita un acto de discriminación por su involucramiento en procesos jurisdiccionales penales, o bien, en razón de la comisión de delitos por los que ya se han compurgado las penas correspondientes. Esta argumentación se ve reafirmada por el párrafo cuarto del artículo 193 Quintus del citado Código, mismo que señala abiertamente que “el registro no podrá ser utilizado como base de discriminación, vulneración de la dignidad, intimidad, privacidad u honra de persona alguna”.

El empleo de la información que obra en la ficha señalética para fines distintos a los precisados en el Código Federal de Procedimientos Penales es violatorio de derechos humanos, sobre todo si dicha información tiende a limitar, menoscabar o condicionar derechos fundamentales, tales como el derecho al trabajo, a la igualdad jurídica y a la intimidad.

Cuarta. En razón de lo expuesto, puede afirmarse que los antecedentes penales no son más que un registro administrativo informativo que tiene por objeto aportar datos para la individualización de la pena, derivar estadísticas, facilitar la investigación de delitos y ayudar a un inculpado en su defensa, por lo que de ningún modo implican la inocencia o culpabilidad de una persona, ni mucho menos sugieren su predisposición a la comisión de ilícitos y conductas delictivas en el futuro. Esta información, en función de su naturaleza y sensibilidad, se equipara a datos personales, por lo que no deben ser proporcionados a terceros ni ser exigibles por éstos como condicionante para el desempeño de un empleo o actividad lícita, o el ejercicio de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

A ningún ciudadano se le puede negar el derecho de trabajar en la profesión u oficio de su elección, mientras éste sea lícito. Las únicas causas para conculcar esta libertad están claramente delimitadas en el artículo 5o. de la Constitución, y son: determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa.

Quinta. Desde otro ángulo del tema que nos ocupa, es cierto que es un derecho de los patrones y de las empresas determinar el proceso de reclutamiento y selección de trabajadores y trabajadoras; desde exámenes y pruebas prácticas para demostrar experiencia y conocimiento, hasta exámenes psicométricos. La evaluación de las habilidades para el trabajo así como las características emocionales de un solicitante, a pesar de versar sobre datos sensibles y privados, resulta necesaria para realizar un diagnóstico del aspirante en relación con el puesto pretendido.

Es por ello que todas aquellas capacidades que tengan relación directa con el puesto que se ofrece deben ser evaluadas integralmente y en libertad, puesto que constituyen la base de crecimiento y desarrollo de las actividades productivas que cada empresa, gobierno o patrón persona física se plantee.

Sin embargo, a pesar de que los patrones tienen la libertad de elegir sus modelos de contratación, queda vedado de su esfera de competencia incluir esquemas de contratación que resulten discriminatorios, por no constituir la forma idónea de calificar las capacidades en relación con el puesto sino simplemente por tener sustento en el prejuicio y la suposición, como lo es el caso de la no contratación por contar con antecedentes penales, lo que es sumamente ambiguo y lesivo de los derechos de las personas.

Sexta. No es objetivo presuponer la futura comisión de una conducta delictiva con base en la conducta pasada, además de que constituye una pena adicional a la que corresponda por materia penal, que a menudo es más grave que la propia sanción impuesta por el Estado, y que consecuentemente orilla a la marginación y a la incapacidad de la reinserción social, que es la esencia de todo el sistema punitivo democrático.

Los costos sociales del delito se extienden en una cadena de indefinida extensión y alcance que como se ha expuesto en la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no tiene sustento alguno.⁴

Al extinguirse la causa penal y haber concluido la pena de privación de la libertad, no existe motivo que sustente la exclusión laboral o la posesión de datos sobre antecedentes penales en manos de particulares que forman parte de la vida privada de cualquier ciudadano; datos personales sensibles.

Séptima. Con la finalidad de enriquecer el presente análisis, se considera necesario la revisión del Acuerdo A/023/12, emitido por la Procuraduría General de la República, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de febrero del 20125 .

Cabe resaltar la coincidencia de criterios doctrinales en los que se fundamenta el acuerdo de la PGR y la argumentación vertida por el diputado promovente en torno a la relatividad jurídica de las constancias de antecedentes no penales, cuya solicitud por parte de los patronos constituye en un acto de discriminación, un estigma que impide la reincorporación del individuo a la sociedad.

Sin embargo dicho Acuerdo deja abierta la posibilidad de que se expidan constancias de Datos Registrales, siempre y cuando ésta sea requerida por las siguientes autoridades:

- I. Embajada o consulado en México;
- II. Embajada o consulado de México en el extranjero, o
- III. Dependencia o entidad gubernamental.

Conclusiones

Primera. Derivado de un análisis jurídico transversal, se desprende que negar el acceso al empleo con base en la existencia de antecedente penales o solicitar la entrega de cualquier tipo de certificado que acredite que no se cuenta con antecedentes penales, resulta discriminatorio por estar basado exclusivamente en un prejuicio y constituye un acto violatorio de las obligaciones internacionales que en materia de derechos humanos ha adquirido el Estado mexicano en los convenios anteriormente citados, y atenta directamente contra el derecho al trabajo, en su dimensión de accesibilidad y revestido por la cláusula antidiscriminatoria establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por México el 23 de marzo de 1981.6

Segunda. Las adiciones propuestas en la iniciativa de referencia, perfeccionan el alcance jurídico de ordenamientos en la materia, al otorgarles transversalidad en materia de protección de los derechos humanos y congruencia legal, al proscribir una práctica generalizada utilizada por los empleadores para rechazar en forma discriminatoria y prejuiciosa a aspirantes a puestos laborales, perjudicando no sólo a las personas que pretenden acceder a un empleo y desempeñarlo en forma digna y honrosa, sino a todo el sistema penal y su finalidad de reinserción social.

Consideraciones finales

Es necesario mencionar que el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, carece de facultades para la dictamen, mismas que son propias de las comisiones legislativas, así como de los conocimientos técnicos que involucra esta materia, por lo que nuestra opinión se ciñe solo al aspecto meramente jurídico.

El CEDIP es un órgano técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, normado por el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, que en su artículo 37 establece que los análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas.

En virtud de los argumentos esgrimidos y en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II y 73, fracción XXX, en relación con el artículo 1o., párrafos tercero y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

...

...

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, los antecedentes penales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículos Transitorios

Primero . El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Una vez aprobada la reforma constitucional y publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Cámara de Diputados deberá reformar el artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo, para establecer que los patrones no podrán negarse a contratar bajo el argumento de los antecedentes penales; y el artículo 9 de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, para incluirlo en aquello que se considera discriminación.

Notas

1 http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_2012_IntroGral.pdf

2 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/282/3.pdf>

3 Méndez Paz, Lenin, “Derecho Penitenciario”, Editorial Oxford, México, 2008, pág. 118.

4 Tesis: 20/2002 Tercera Época. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 10 y 11.

5 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233102&fecha=09/02/2012

6 Artículo 2º (...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2016.

Diputados: César Octavio Camacho Quiroz, Víctor Manuel Giorgana Jiménez, Xitlalic Ceja García, Juan Manuel Celis Aguirre, Charbel Jorge Estefan Chidiac, Carlos Barragán Amador, Hersilia Onfalia Adamina Córdova Morán, Elvia Graciela Palomares Ramírez, Alejandro Armenta Mier, Edith Villa Trujillo, José Lorenzo Rivera Sosa (rúbricas)

Que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo David García Portilla, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Ricardo García Portilla, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 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 cual se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otorgarle a la Comisión Federal de Competencia Económica la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

La existencia de la competencia como principio rector de toda economía de mercado representa un elemento central no únicamente para el desarrollo económico sino también en el aspecto social al impulsar el ejercicio de las libertades individuales fundamentales, entre ellas, una de las más importantes, el ejercicio de la libertad de empresa. En términos económicos, el libre funcionamiento de los mercados constituye la mejor manera de asignar bienes y servicios entre los miembros de una comunidad; y de asegurar que estos sean producidos eficientemente y al menor costo. En este sentido, los mercados competitivos, incentivan la innovación de las empresas tanto en sus técnicas y procesos de producción como en la creación de nuevos productos y por tanto, aumentan las opciones de los consumidores. El resultado es que el bienestar económico de la sociedad es maximizado aumentando el bienestar social.

En el actual contexto de la economía mexicana, son diversos los factores que se pueden argumentar para explicar el nivel de crecimiento de los últimos lustros, pero sin duda uno de los más relevantes ha sido la falta de competencia económica, situación que ha impedido que los consumidores puedan acceder a bienes y servicios de calidad a precios bajos y obstaculiza la competitividad del país al no generar incentivos para la inversión, el desarrollo tecnológico y el uso eficiente de los factores productivos.

Desde que se promovió en nuestro país una política de apertura económica y el consecuente ingreso de la competencia internacional, muchos sectores que actualmente han alcanzado los más altos niveles de competitividad, se vieron obligados a adaptarse a las nuevas condiciones y enfrentaron con éxito la apertura; sin embargo, muchos otros se mantuvieron cerrados a la competencia externa e interna y como consecuencia de esta situación continuaron adquiriendo sus insumos en mercados poco competitivos, a la vez que los consumidores debieron seguir pagando precios más altos de los que pagarían de existir competencia, el resultado es que o han perdido su posición en el mercado o prácticamente han desaparecido.

Encontrar las razones por las cuales una empresa o un grupo de empresas que monopolizan un sector de la economía generan ineficiencias que perjudican a los consumidores, no es complicado, pues es una realidad que este tipo de empresas al contar con todos los incentivos para maximizar su beneficio, acuden a prácticas como la fijación arbitraria de un elevado precio de los bienes y servicios que proveen e incluso influyen en su producción según les sea más conveniente. Ante este escenario, lo ideal en toda economía es que ninguna empresa tenga el suficiente poder de mercado como para determinar precios ni para generar condiciones de escasez. Es decir, en un mercado puramente competitivo, las empresas sólo tiene que preocuparse de la cantidad que desea producir y el precio sería el vigente del mercado el cual está determinado por el juego entre la demanda y la oferta.

La realidad es que aquellos países que enfrenten al interior de su economía mayor presencia de monopolios y oligopolios tenderán a recibir bienes y servicios de menor calidad y a precios más elevados. La prueba más evidente es la situación de algunos ámbitos de la economía mexicana, en los que la concentración ha sido muy marcada.

Sólo como ejemplo, y de acuerdo con datos de estudios realizados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), hasta 2012, 30 por ciento del consumo de los mexicanos se realizaba en mercados concentrados, lo que significa que pagaban precios 40 por ciento superiores a los que pagarían si hubiera competencia. Esto último es particularmente grave para la población más pobre, que realiza más de 40 por ciento de su consumo en mercados concentrados, en este contexto, la reforma al artículo 28 de la constitución y la consecuente aprobación de la Ley Federal de Competencia Económica ha tenido un impacto positivo relevante en la economía, al evitar que los consumidores y las empresas continúen pagando precios excesivos por los bienes y servicios fundamentales. Sin embargo, el aspecto más importante es que el fortalecimiento de la competencia, permitirá que las oportunidades de desarrollo que brinda nuestro país sean equitativos para todos y no sólo beneficien a unos cuantos.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Competencia Económica el 7 de julio de 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación desde el 23 de mayo del mismo año, se da forma a un nuevo marco normativo en materia de competencia económica en nuestro país, mismo que se compone por un conjunto de normas que regularán las conductas anticompetitivas de los agentes económicos, tanto privados como públicos, que pudieran tener un impacto negativo en los intereses de los consumidores.

En este contexto, a partir de este momento es la Ley Federal de Competencia Económica, el ordenamiento fundamental en cuanto a la regulación y aplicación de prácticas restrictivas, y reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica, de hecho en el decreto queda establecido con toda claridad que el objeto de la ley es el de “promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados”.

Desde su discusión y en su implementación se ha hecho énfasis en que la Ley Federal de Competencia deja atrás las intervenciones asociadas a controles directos, y éstas son reemplazadas por un enfoque que busca, por una parte, fomentar la capacidad autorregulatoria de los mercados y, en caso de ser necesario, la intervención del Estado para sancionar prácticas o concentraciones monopólicas, por la otra. En cuanto a su aplicación, esta se presenta en tres distintos ámbitos: sujetos regulados, actividad económica y territorio. Respecto a los sujetos, el artículo 4 de la Ley establece que es aplicable –en principio– a todos los agentes económicos, incluidos el Estado y sus organismos, con excepción de las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas.

A diferencia de las reformas previas en materia de competencia, en esta se transformó la Comisión Federal de Competencia (Cofece) en un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de utilizar los instrumentos que le otorga la ley para implantar un nuevo sistema de competencia económica en el país, con el objeto de generar un mercado interno no solamente con mayor competencia, sino más robusto, competitivo y dinámico, con procesos económicos más eficientes, de manera que las personas y empresas puedan aprovechar mejor sus recursos para generar riqueza y ser más productivas y así incentivar la participación de más agentes económicos y la inversión.

Los cambios propuestos por el ejecutivo y plasmados en la ley ha tenido por objeto, generar un entorno competitivo que permita incrementar el bienestar, propiciar la innovación y el crecimiento económico a partir de un marco jurídico sustentado en tres ejes estratégicos: Un nuevo diseño institucional que permite una aplicación más eficiente y eficaz de la política pública de competencia económica; la ampliación del catálogo de posibles conductas anticompetitivas que se llevan a cabo en los mercados y que deben de inhibirse, y en su caso, sancionarse y un instrumento con mejor técnica legislativa que permite su correcta implementación y aplicación.

En síntesis, tenemos hoy en día un órgano regulador que, con base en la ley, se ve fortalecido tanto en las atribuciones como en la claridad de su actuar y los contrapesos que disminuyen la posibilidad de colusión dentro del mismo. Órgano que desde el inicio de sus funciones en el marco de la nueva Ley se ha enfrentado ante un enorme desafío, considerando el rezago histórico que México ha tenido en materia de competencia económica, basta con referir que mientras en nuestro país la primera legislación para combatir los problemas de competencia fue precisamente la Ley Federal de Competencia Económica decretada en diciembre de 1992; en Estados Unidos, el primer documento en la materia fue la Sherman Act de 1890. Si bien es cierto que la Constitución mexicana, en su artículo 28 ya normaba sobre la prohibición de monopolios y prácticas monopólicas, fue hasta la administración del Presidente Salinas de Gortari cuando se otorgó la importancia debida a este tema. Incluso se creó la Comisión Federal de Competencia para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones.

Hasta antes de la reforma, era facultad de la Comisión Federal de Competencia investigar todos los aspectos referidos a la competencia; pero a partir de la reforma, cuando se involucren asuntos relacionados con la industria de las telecomunicaciones, es ahora competencia exclusiva del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Así pues, el control de concentraciones, las investigaciones de prácticas monopólicas y los procedimientos para

declarar la existencia de poder sustancial o la existencia de condiciones de competencia efectiva, serán facultades tanto de la Comisión como del Instituto, dependiendo de la industria involucrada. Ambos organismos están dotados de amplias facultades para eliminar estructuras monopólicas, para lo cual están facultados para (i) ordenar la eliminación de barreras de entrada; (ii) ordenar la desincorporación de activos en la porción que sea necesaria para evitar efectos anticompetitivos; y (iii) regular el acceso a insumos esenciales.

Ahora bien, desde el punto de vista procesal, un cambio fundamental es que las resoluciones de la nueva Comisión y del Instituto sólo pueden ser impugnadas a través de juicio de amparo ante tribunales especializados que resolverán asuntos exclusivamente en materia económica (competencia económica; radiodifusión y telecomunicaciones). Antes de esta reforma había múltiples etapas de apelación, tanto administrativas como judiciales, para impugnar las resoluciones tomadas por la actual Comisión, lo que hacía que su ejecución fuera poco eficaz.

Es de reconocer, por las acciones desarrolladas que en sus primeros años de existencia, la Cofece ha estado concentrada en un enorme esfuerzo por adecuar sus capacidades institucionales, para responder de manera efectiva a su nuevo marco normativo, además de darles respuesta a sus obligaciones cotidianas. Esto le ha permitido el desarrollo de estudios de mercado en sectores fundamentales como el agroalimentario y la emisión de opiniones sobre regulación en energía, transporte e infraestructura. Es precisamente en estas últimas tareas donde la Cofece ha encontrado obstáculos para cumplir con su función de combate a las prácticas monopólicas e inhibitoras de la competencia.

En un ejercicio de análisis realizado en las 32 entidades federativas denominado “Miscelánea de obstáculos regulatorios a la competencia: análisis de la normativa estatal” se identificaron diversos obstáculos regulatorios que, además de minar la competencia al dificultar que todas las empresas entren a los mercados y compitan en igualdad de condiciones, afectan el medio ambiente, la seguridad y la salud de la población.

El objetivo del mencionado estudio es el de dar a conocer datos sobre las normas que a juicio de la Cofece constituyen obstáculos a la competitividad y promover marcos jurídicos procompetitivos a nivel local en cinco rubros de gran relevancia para la actividad económica: agropecuario, contratación pública, transporte público, desarrollo urbano y ejercicio profesional. Entre los hallazgos más relevantes del mencionado reporte está el hecho de que es posible encontrar patrones en cuanto a las restricciones a la competencia, y que dichos obstáculos se pueden agrupar en categorías como; restricciones que limitan la entrada; requisitos o criterios que otorgan ventajas en favor de ciertos agentes y en detrimento de otros; restricciones que limitan la capacidad de las empresas para competir y diferenciarse entre sí; incentivos a los agentes económicos para reducir la rivalidad competitiva entre sí u obstaculizar el ingreso de competidores; costos elevados de participación; ausencia de mecanismos institucionales que favorezcan la competencia y falta de certeza jurídica.

En este contexto, si bien la regulación en sectores como el agropecuario muchas veces recae en el ámbito federal o local para evitar riesgos a la salud, para hacerlo más competitivo es necesario que se tomen las medidas para eliminar restricciones regulatorias

innecesarias o redundantes para generar mejores condiciones de oferta, precio, calidad y variedad. En materia de contratación pública, la Cofece señala que “las regulaciones de las entidades federativas deben privilegiar medios competidos para la contratación con los particulares, pues cuando las empresas compiten para proveer bienes o servicios, o bien, para desarrollar obras públicas, se esfuerzan por ofrecer buenas condiciones. Esto, al final, genera un uso más eficiente de los recursos públicos y permite al Estado ofrecer mejores servicios públicos en beneficio de la población.” En cuanto al sector del transporte público, la Cofece lo considera vital ya que al permitir la movilidad de personas y mercancías de manera ágil y eficiente, se están determinando las condiciones de bienestar social y desarrollo económico en general, por ello, una regulación que promueva la competencia garantiza las mejores condiciones tanto para el Estado como para los usuarios en cuanto a una buena prestación del servicio (calidad, rutas, horarios, capacidad y precios).

En ese mismo sentido, una buena regulación en el tema del desarrollo urbano puede incidir directamente en la seguridad ciudadana, fomento económico, patrimonio cultural, medio ambiente, inclusión social, imagen urbana, transporte, obras y servicios público, por lo que es importante que las entidades legislen en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, pues estas regulaciones pueden contribuir a los objetivos legítimos de desarrollo urbano, o bien estorbar su materialización.

La regulación procompetitiva no debe de ninguna manera restringir que las personas calificadas presten sus servicios profesionales, sino que las normas deben “evitar obstáculos que pudieran restringir la competencia y, con ello, afectar las condiciones de oferta y precio de los servicios profesionales en perjuicio de la población.”

Ante la persistencia de prácticas no competitivas, la comisión cuenta con distintas herramientas para velar por la competencia y libre concurrencia en los mercados, siendo la principal su capacidad de sancionar conductas prohibidas por la ley, con base en la información, datos y criterios técnicos de la investigación correspondiente. Sin embargo estas herramientas que son útiles para investigar prácticas de diversos actores económicos, no le son útiles para el tema que es motivo de la presente iniciativa, misma que se refiere a los resultados del análisis ya mencionado a través del cual la Cofece revisa los impactos en la competencia que pudieran derivarse de diversos instrumentos jurídicos –iniciativas legislativas, anteproyectos de reglamentos o reglas administrativas generales, así como de cualquier norma vigente– en los distintos órdenes de gobierno.

Los resultados que se han dado de conocer han dado argumentos a la Cofece para emitir una serie de observaciones y recomendaciones a las entidades federativas y municipios, sin embargo, las opiniones que la comisión emite en este sentido no son de carácter vinculante. Por lo tanto, un reto no menor de la Cofece ha sido el de instrumentar canales de colaboración y acompañamiento con autoridades y reguladores en los tres órdenes de gobierno para que sus opiniones tengan algún efecto. La realidad es que las entidades federativas y los municipios del país tienen en sus manos la posibilidad de impulsar una política pública orientada a mejorar de manera sustantiva el ambiente para hacer negocios en sus respectivos ámbitos. Esto es a través del diseño de reglas que promuevan la

competencia por lo que al emitir sus leyes, reglamentos y acuerdos tengan como un criterio prioritario el revisar los posibles efectos anticompetitivos de las diversas regulaciones.

Pues como ya se comentó, en diversas regulaciones locales se incorporan disposiciones que por ley limita el número empresas participantes en algunos sectores con lo cual se reduce artificialmente la oferta, por ejemplo se han encontrado casos en los que a las tiendas de abarrotes se les exige que una superficie o metraje determinado sea dedicado exclusivamente a exhibir un producto determinado; o la restricción a la entrada de empresas que no son del estado y pretenden ser proveedoras de algún servicio, sólo para beneficiar a proveedores locales, o cuando se delimitan áreas o zonas geográficas para ofrecer bienes o servicios, como en su momento lo intentó la “Norma 29” en el Distrito Federal, que a la postre fue tachada como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También en ocasiones se encuentra que las regulaciones locales limitan la capacidad de las empresas para competir, por ejemplo, una regulación local que señala que las tortillas no pueden venderse más que en las tortillerías, u otra regulación a nivel estatal que señala que la asociación estatal de productores de leche tiene que dar su visto bueno para que productores de otros estados de la república puedan comercializar ese producto en el Estado, obviamente, la respuesta de la asociación será negativa a la competencia. Ante esto, la Cofece recomienda a los estados y sus congresos el diseño de regulaciones locales con un enfoque procompetitivo, mismo que no sólo permitirá potenciar los alcances de la reforma constitucional en materia de competencia, sino también los de otras reformas estructurales, como la energética o de telecomunicaciones, pues al final del día las empresas que operan en estos sectores están vinculados a un universo muy amplio de normatividad local; sólo hay que pensar en aspectos como el uso de suelo, derechos de paso, construcciones, desarrollo e instalación de infraestructura etcétera.

Existe evidencia en otras economías que cuando existe competencia y libre concurrencia, el éxito de cada organización o empresa está determinado por su capacidad satisfacer a sus clientes mediante la oferta de bienes y servicios de calidad a mejores precios, privilegiando en todo momento las necesidades de consumidores y negocios. De esta forma, se alinean esfuerzos individuales y colectivos para generar crecimiento económico y beneficios a la sociedad. A esto, le podremos denominar el círculo virtuoso de la competencia. Por ello si queremos que este círculo alcance un amplio espectro de la vida económica del país, se necesita de la participación decidida de los gobiernos locales. Es en los territorios que gobiernan en dónde funcionan los mercados. Por eso, es necesario que la Cofece además de emitir recomendaciones a los estados, pueda contar con otro recurso que ante la negativa de las autoridades locales para atender sus recomendaciones le permita obligarlos a que sean acatadas, y que de esta forma se fomenten mercados más eficientes, incluyentes y dinámicos.

Si partimos de que el fin último de la política de competencia es velar por la competencia y libre concurrencia en los mercados, para que los consumidores tengan acceso a bienes y servicios de mayor calidad y a los precios más bajos posibles y que por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Competencia Económica, esta labor corresponde a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece o comisión), como la autoridad responsable de proteger y promover las

condiciones de competencia en los mercados y combatir prácticas monopólicas, pero como ya se mencionó, en los casos que involucra normas o regulaciones locales, sus alcances se limitan a la emisión de recomendaciones u observaciones como lo ha hecho en casos ya mencionados en sectores como el transporte, asentamientos humanos y restricción al acceso de proveedores no asentados en los territorios de estados o municipios, la cuestión es que en estos y todos los casos la Cofece está sujeta a la buena voluntad de las autoridades, limitando así el cumplimiento de su mandato constitucional, situación que no enfrentan otros órganos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o el INAI, al tener la facultad para presentar acciones de inconstitucionalidad, recurso o medio de control de la constitucionalidad que se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y por medio del cual se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general o 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.

Como ya se mencionó, este recurso puede ser promovido por los legisladores, Senadores y Diputados Federales o Locales o, que conformen una minoría parlamentaria que represente al menos 33 por ciento del total de quienes integran el órgano que haya expedido la norma que impugna. También pueden promover acciones de inconstitucionalidad: 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. En este escenario, si la SCJN declara que una norma es contraria a la Ley Suprema, no podrá volver a tener vigencia ni aplicársele a persona alguna.

La acción de inconstitucionalidad presenta dos características, la primera es que su resolución permite declarar la invalidez de la norma que se impugna, la segunda es que se trata de una forma de control abstracto, pues no es necesario probar que la norma reclamada ha producido un daño específico, sino que basta argumentar hipotéticamente y de manera abstracta cuál es la afectación que su vigencia provoca a uno o más artículos de la Constitución federal. Es por ello que se puede considerar como una forma de control de la validez de las normas. En cuanto a la consecuencia jurídica de la declaración, las resoluciones de la Suprema Corte pueden declarar la invalidez de las normas impugnadas, cuando sean aprobadas por una mayoría absoluta (al menos ocho votos) y en los casos en que no se alcance dicha votación, el pleno de la Suprema Corte debe desestimar la acción y ordenar el archivo del asunto.

En el ejercicio de su función es de destacar que la Cofece ha contribuido en diversos sectores a fortalecer el clima de competencia, a tal grado que avanzó a un nivel de tres estrellas en la clasificación mundial del Global Competition Review (GCR), organismo privado que desde hace 14 años mide el desempeño y eficacia de las agencias de competencia económica.

Para Global Competition Review el esfuerzo de la Comisión Federal de Competencia Económica resulta “extraordinario” si se considera que apenas en 2013 la agencia mexicana vivió un cambio histórico ya que los Poderes Ejecutivo y Legislativo modificaron la

Constitución otorgando autonomía a la institución. En este contexto es que se propone en la presente iniciativa la reforma del artículo 105 de la Constitución para otorgar a la Comisión Federal de Competencia Económica la facultad para presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad, con lo cual se podrá obligar a gobiernos de estados y municipios, a modificar cualquier norma, ley o regulación que a su criterio vayan en contra de la Constitución en materia de competencia económica. Adicionalmente y ante la reforma política del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, se propone el cambio de denominación en diversos incisos y párrafos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en las consideraciones expuestas, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el cual se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otorgarle a la Comisión Federal de Competencia la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad, y adecuar la denominación Ciudad de México en diversos incisos

Único. Se adiciona un inciso j a la fracción II; y se modifica la denominación Distrito Federal en diversos incisos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. ...

I. ...

a) La Federación y un Estado o la Ciudad de México;

b) ...;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o de la Ciudad de México;

d) ...;

e) Un estado y la Ciudad de México;

f) La Ciudad de México y un municipio;

g) a j) ...;

k) Dos órganos de gobierno la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

l) ...

...

...

II. ...

...

a) 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 o la Ciudad de México expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o la Ciudad de México expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) y d) ...

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes la Ciudad de México, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

f) ...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y la Ciudad de México, 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la legislatura de la Ciudad de México.

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y la Ciudad de México, 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la legislatura de la Ciudad de México.

i) ...;

j) La Comisión Federal de Competencia Económica, en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren la libre

competencia y concurrencia, que fomenten las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establece esta Constitución.

...

...

...

III. ...

...

...

Artículo Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor, el siguiente día al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre 2016.

Diputado Ricardo David García Portilla (rúbrica)

Del Congreso de Michoacán, con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Morelia, Michoacán de Ocampo, a 3 noviembre de 2016.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

Conforme a lo instruido en sesión celebrada en esta fecha, por este conducto se remite el acuerdo número 216, por el por la que se remite al honorable Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un tercer párrafo y se recorren en lo subsecuente los párrafos existentes al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior para conocimiento y efectos correspondientes.

Sin otro particular, le enviamos un cordial saludo.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputado Pascual Sigala Páez (rúbrica)

Presidente de la Mesa Directiva

Diputado Wilfrido Lázaro Medina (rúbrica)

Primer Secretario

Diputada María Macarena Chávez Flores (rúbrica)

Segunda Secretaria

Diputada Belinda Iturbide Díaz (rúbrica)

Tercera Secretaria

El honorable Congreso del estado, en sesión celebrada el día de hoy, tuvo a bien aprobar el siguiente

Acuerdo 216

Primero. Los diputados integrantes de la Septuagésima Tercera Legislatura del Congreso del estado de Michoacán de Ocampo, nos permitimos remitir para que se someta para su aprobación ante el honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un tercer párrafo y se recorren en lo subsecuente los párrafos existentes al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Único. Se adiciona un tercer párrafo y se recorren en lo subsecuente los párrafos existentes al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

Cualquiera de las cámaras, a través de sus comisiones ordinarias, consultará a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, cuando se discutan iniciativas para reformar, adicionar o derogar esta Constitución o alguna ley que implique la armonización de la legislación de las entidades federativas, para que mediante la representación de los integrantes que éstas acuerden emitan sus posicionamientos al respecto.

...

...

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Notifíquese el presente acuerdo, así como la propuesta de acuerdo, al honorable Congreso de la Unión, para su conocimiento y efectos correspondientes.

Palacio del Poder Legislativo, Morelia, Michoacán de Ocampo, a los 3 tres días del mes de noviembre de 2016 dos mil dieciséis.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputado Pascual Sigala Páez (rúbrica)

Presidente de la Mesa Directiva

Diputado Wilfrido Lázaro Medina (rúbrica)

Primer Secretario

Diputada María Macarena Chávez Flores (rúbrica)

Segunda Secretaria

Diputada Belinda Iturbide Díaz (rúbrica)

Tercera Secretaria

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Gina Andrea Cruz Blackledge e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

Los suscritos, diputados de la LXIII Legislatura e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de las facultades que les confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, 76, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, nos permitimos someter a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho de identidad, el cual se realiza a través del registro de nacimiento del niño o niña, es un derecho humano que es reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Cuando nace un niño o niña, el registro de su nacimiento se convierte en la constancia oficial de su existencia. Aún más, la inscripción del nacimiento en el Registro Civil reconoce a la persona ante la ley, le dota de una identidad y establece sus vínculos familiares, culturales y nacionales.

Particularmente, la Convención sobre los Derechos de los niños, señala en su artículo 7 que “El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. Los estados parte velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida”.

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el texto denominado Derecho a la identidad: La cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009, la ausencia de inscripción del nacimiento en el Registro Civil, constituye una clara violación del derecho humano esencial e inalienable de todo niño o niña a la identidad.

Lo anterior, acorde con el mismo instrumento, considerando que el registro de nacimiento constituye un portal de derechos cuando es universal, gratuito y oportuno entendiéndose por ello:

- Universal: El registro universal da cobertura y visibilidad a todos los niños y niñas en el territorio de un país, independientemente de su origen étnico, condición económica o ubicación geográfica.
- Gratuito: La gratuidad del registro de nacimiento es un mecanismo para conseguir la universalidad y oportunidad. Consiste en que el estado no cobre tarifas “oficiales” ni “extra oficiales” por servicios de inscripción de nacimiento de tal manera que no agregue otra limitante más para las personas viviendo en la pobreza o extrema pobreza.
- Oportuno: El registro oportuno es inmediato al nacimiento. El acto de inscribir el nacimiento deberá efectuarse inmediatamente después del alumbramiento ya que esto no sólo asegura el derecho del niño a su identidad, nombre y nacionalidad, sino también contribuye a garantizar la actualización y exactitud de las estadísticas nacionales.

Por otra parte, el registro de nacimiento es también una primera condición que posibilita la participación social de niños y niñas. Los derechos derivados del registro de nacimiento facilitan su inclusión en la vida económica, política y cultural del país, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como el derecho a la salud, a la educación, al cuidado, a la protección y a aquellos derechos a ejercer en la edad adulta. Por ello, una de las mayores muestras de exclusión que sufren los niños y las niñas en todo el mundo es la de no ser registrados al nacer y en consecuencia, carecer de identidad legal y acceso a sus derechos.

Tanto en México como en toda América Latina, es posible destacar la problemática del registro oportuno de nacimientos, en 2011, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (Cepal), anualmente 1.3 millones de nacimientos en las Américas no eran registrados y había un total de 6.5 millones de niños sin certificado de nacimiento.

Para atender dicha situación la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), aprobó en desde 2008, el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad (PUICA), el cual busca fortalecer las instituciones del estado responsables del reconocimiento legal de las personas, tanto para promover la identidad civil universal, como para garantizar una mayor confiabilidad de los documentos de identidad.

Una de las estrategias que propone dicho programa es el Registro Hospitalario, el cual consiste en la conexión, sea física o virtual, de un hospital con las oficinas del Registro Civil de manera que sea posible realizar una inscripción de nacimiento en las instalaciones hospitalarias; pudiendo, por ejemplo, instalar una oficina del registro civil en el área de maternidad del hospital, o bien conectar en línea el sistema electrónico del hospital con el sistema de registro civil municipal o centralizado en una entidad nacional.

De acuerdo con la OEA, en el documento denominado Metodología para la instalación de sistemas de registro hospitalario publicado en 2013, los beneficios del Registro Hospitalario son múltiples y variados, sirviendo como mecanismo importante para combatir el subregistro de forma permanente y promover la importancia de la identidad civil tanto para los niños y niñas como para los padres. Entre los beneficios más destacables se incluyen los siguientes:

- Facilita el registro oportuno u ordinario de nacimientos, que es aquel efectuado dentro del plazo establecido por la legislación vigente.
- Facilita el acceso inmediato de los recién nacidos a servicios de salud públicos, incluyendo procesos de vacunación, controles de crecimiento y nutrición.
- Las actas emitidas son seguras; incluyen la fecha exacta de nacimiento.
- Ofrece protección a los recién nacidos, dificultando el tráfico de menores, las adopciones ilegales, el tráfico de órganos y otros abusos.
- Fortalece la red de información sobre la importancia de la identidad civil y el registro de nacimiento a través de la sensibilización del personal de salud pública y de las madres, padres y acompañantes.
- Promueve mayor eficiencia en las operaciones del registro civil.
- Disminuye los errores en las bases de datos producto de la digitación de actas de nacimiento, pues la información recopilada en el hospital será exactamente igual a la transmitida a las entidades locales y centrales del registro civil.
- Establece un ámbito de colaboración entre el registro civil central, municipal, la red de salud, líderes comunales y parteras para promover y asegurar facilidades para la inscripción del nacimiento de todos los niños y niñas.
- Promueve el parto hospitalario.

En ese sentido, si bien es cierto en México se han realizado grandes esfuerzos con el ánimo de resguardar el derecho a la identidad, como lo es la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 17 de junio de 2014, con el propósito de garantizar a toda persona el derecho a la identidad, a través del registro inmediato de nacimientos y la expedición gratuita de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, se considera importante redoblar esfuerzos, a efecto de que todos los menores desde su nacimiento cuenten con certidumbre en este rubro.

Con base en lo anterior, es pertinente retomar la experiencia que sobre el particular ha emprendido el estado de Baja California, el cual en aras de dar cabal cumplimiento a la garantía del derecho a la identidad de los menores, publicó en fecha 17 de abril de 2015, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el decreto número 242, expedido por la honorable XXI Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, mediante el cual se aprueban reformas al Código Civil del Estado de Baja California, Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Baja California y Código Penal para el Estado de Baja California, las cuales buscan propiciar la inmediatez en el registro de nacimientos en Baja California, mediante la participación de las instituciones de salud públicas o privadas en el inicio del procedimiento para el registro de recién nacidos, del mismo modo dichas

enmiendas buscan responsabilizar a los ciudadanos al proporcionar información veraz y suficiente a dichas instituciones, a efecto de que pueda ser remitida a la Oficialía del Registro Civil correspondiente, para expedir el acta de nacimiento.

Una ventaja del sistema de registro implementado en Baja California, es que al iniciar el procedimiento de registro en instituciones de salud, no se hace necesario que los ciudadanos presenten al recién nacido en la Oficialía del Registro Civil, lo cual reduce significativamente la pérdida de tiempo y los gastos que los ciudadanos realizan para desplazarse a realizar trámites a oficinas públicas, se disminuye el ausentismo laboral, pero principalmente se asegura que los recién nacidos cuentan con un nombre (identidad) desde el momento que las instituciones de salud integran los datos correspondientes en la declaración de nacimiento.

Dados los positivos resultados que se han observado en el estado de Baja California, a tan sólo un año de haber entrado en vigor la reforma a su Código Civil, es que se propone hacer extensivos dichos beneficios a todos los recién nacidos en la República Mexicana, a través de una reforma al citado artículo 4 de nuestra Carta Magna, a fin de que en todo el país los registros de recién nacidos inicien en la institución donde tenga lugar su nacimiento, y que de esta forma todos los niños cuenten con identidad en México.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en los artículos señalados, sometemos a consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Decreto por el que se reforma el artículo 4o. párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El estado garantizará el cumplimiento de estos derechos, para lo cual cada entidad federativa realizará las acciones tendientes a que el registro de nacimiento inicie en la institución donde tenga lugar el mismo. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

...

Transitorios

Primero. La presente reforma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión y de las legislaturas de las entidades federativas, deberán realizar las adecuaciones a la legislación correspondiente en un plazo no mayor a 120 días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de diciembre de 2016.

Diputados: Gina Andrea Cruz Blackledge, José Teodoro Barraza López, José Máximo García López, Wenceslao Martínez Santos, Exaltación González Ceseña, Luz Argelia Paniagua Figueroa, Jaqueline Nava Mouett, María Luisa Sánchez Meza, Jorge Ramos Hernández, María del Rosario Rodríguez Rubio, María Eloísa Talavera Hernández, Eloísa Chavarrías Barajas (rúbricas).

Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 24 de agosto de 2009, a cargo del diputado Juan Carlos Ruiz García, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito Diputado Juan Carlos Ruíz García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el artículo 6, numeral 1, fracción I, artículo 76, numeral I, fracción II, artículo 77, numeral 1, y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito poner a la consideración de esta tribuna, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Como consecuencia del creciente malestar social originado por casos de excesivos emolumentos percibidos por servidores públicos de los tres órdenes de gobierno que sobrepasaban toda conducta ética pública, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones contenidas en los artículos 75, 115, 116, 122, 12 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante un decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009.

El escarnio público sin duda orilló a que la reforma antes mencionada transitara el proceso legislativo correspondiente, lo que permitió establecer límites y candados para regir el tema en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Un país como el nuestro que, gracias a la corrupción y la mala administración del Poder Ejecutivo Federal, tiene un creciente número de personas en situación de pobreza no puede permitirse tener servidores públicos con remuneraciones ni prebendas fuera de todo contexto y proporción.

Ejemplo de ello es un estudio elaborado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), el cual concluyó que “México es uno de los tres países, junto con Guatemala y Venezuela, en donde más ha crecido la pobreza [...] entre 2014 y 2015, [...] avanzó a 53.2%.”¹

En este sentido, es que los legisladores tenemos el deber de velar por dos cuestiones de suma trascendencia para el armónico desarrollo de la Nación; por un lado, crear instituciones eficaces, inclusivas y responsables; por otra parte, también tenemos el deber de promover la transparencia y la rendición de cuentas, con el objetivo de forjar una sociedad informada, que cuente con elementos suficientes para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa acerca de quienes encabezan sus instituciones.

Lo anterior tiene dos fundamentos de toda relevancia, el primero de ellos es el recientemente aprobado Sistema Nacional Anticorrupción, que persigue, entre otros objetivos, el de fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones nacionales; el segundo de ellos lo encontramos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, que es un esfuerzo global encabezado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que pretende reducir la desigualdad, fortalecer las instituciones gubernamentales, promover la justicia, la paz y la transparencia y preservar el medio ambiente.

En este sentido, es pertinente asentar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible está conformada por diversos objetivos y metas, los cuales fueron suscritos por el Estado mexicano, vale agregar. Adicionalmente a los fines mencionados en el párrafo anterior, con la reforma propuesta en el presente documento, se estaría abonando al cumplimiento de múltiples objetivos y metas de la Agenda antes referida, llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible, ergo:

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Meta 16.5 Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Meta 16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.

Meta 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.

10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.

No obstante las premisas antes enunciadas, las disposiciones contenidas en el Artículo Tercero Transitorio del decreto arriba referido, resultaron desafortunadas, ya que no respetan el parámetro fundamental para definir la remuneración de los servidores públicos, el cual debe ser, en todo caso, directamente proporcional a la responsabilidad del cargo desempeñado.

Es oportuno recordar que las bases constitucionales para la definición de la remuneración de los servidores públicos de la federación, las entidades federativas y los municipios, se encuentran en el artículo 127 constitucional, resultando el artículo que no se observa en el decreto de la reforma constitucional en comento.

El artículo constitucional antes referido, establece que las percepciones económicas de ningún servidor público no pueden ser superiores a las devengadas por el Presidente de la República, puesto que, en dicho cargo, por mucho, se ejerce mayor responsabilidad pública

del país, por ejemplo, que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejeros de Judicatura Federal, Consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y los Magistrados de los Poderes Judiciales de las entidades federativas de nuestro país.

Actualmente, las remuneraciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la de los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es por mucho, superior a la estipulada para el Presidente de la República, tal y como puede constatarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016 e incluso en ejercicios anteriores, ya que esto ha sido una práctica desde hace ya varios años.

Durante el proceso de discusión de la reforma en comento, específicamente para el Artículo Tercero Transitorio, algunos actores políticos manifestaron que las percepciones debían mantenerse, pues la misma Constitución Política dispone que su emolumento no debe ser disminuido durante el ejercicio de su cargo.

En virtud de tales manifestaciones, es que se optó por suprimir ese dispositivo de los artículos 94, 116 y 122 de la Constitución Política, a fin de que pueda ser disminuido el emolumento de dichos servidores públicos durante su encargo. Ello por razones de equidad y proporcionalidad, ambas, bases de la verdadera justicia, las remuneraciones de los servidores públicos no deben ser en ningún caso, superiores a las del Presidente de la República.

Es precisamente por dicha razón que, deben ser disminuidos los emolumentos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de cualquier otro servidor público de los tres órdenes de gobierno, con el propósito de ubicarlos en un rango inferior a los emolumentos recibidos por el Presidente de la República.

Esta iniciativa pretende hacer verdaderamente operante la reforma constitucional en materia de control de las remuneraciones de los servidores públicos, que como se asentó líneas arriba fue promulgada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del día 24 de agosto de 2009.

En esta tesitura, es que se propone una nueva redacción en el Artículo Tercero Transitorio en comento, para que la reforma antes citada comience a implementarse a partir del ejercicio fiscal 2017, pues ya está en vigencia el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016, además de atender al principio de anualidad que rige a los ejercicios fiscales.

De esta forma, se favorecerá el cumplimiento de diversos objetivos, el fortalecimiento institucional, la igualdad, la transparencia en el ejercicio público y aquellos planteados en los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; es decir, conseguiremos un marco jurídico más sólido que regirá de mejor manera las remuneraciones de los servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno.

Por lo anteriormente expuesto y de conformidad a lo prescrito en el párrafo primero, del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 77 y 78

del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 122, apartado A, fracción IV, párrafo tercero; y se derogan el artículo 94, párrafo undécimo; artículo 116, párrafo segundo, fracción III, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 94. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Derogado.

...

...

Artículo 116. ...

...

I. ... a II. ...

III. ...

...

...

...

...

Derogado.

IV. ... a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ... a III. ...

IV. ...

...

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México; podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México.

V. ... a XI. ...

...

Artículo Segundo. Se reforman el Artículo Tercero Transitorio, primer párrafo, así como los incisos a) y b) del mismo del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, para quedar como sigue:

...

Artículo Tercero. A partir del ejercicio fiscal del año 2017, las remuneraciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los magistrados y jueces de los Poderes Judiciales Estatales, que actualmente estén en funciones, se sujetarán a lo siguiente:

a) Las retribuciones nominales señaladas en los presupuestos vigentes no podrán ser superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Las remuneraciones adicionales a las nominales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, y cualquier remuneración en dinero o especie, no podrán exceder el máximo establecido en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) ...

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Nota

1 Excélsior. (2016). México, uno de los tres países donde creció la pobreza: Cepal. [versión electrónica] Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/03/23/1082333> [consultado: 25 de octubre de 2016].

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 6 diciembre de 2016.

Diputado Juan Carlos Ruíz García (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78, 285 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de adopción.

Exposición de Motivos

Actualmente México, al igual que muchos otros países, enfrenta grandes retos en materia de familia y población, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2014, los hogares nucleares tuvieron en promedio 3.6 integrantes,¹ cifra que es considerablemente menor a la composición de hace algunas décadas y que ha provocado cambios de gran relevancia en las condiciones sociodemográficas que influyen de manera directa en la conformación de los arreglos familiares.

De igual forma, el Consejo Nacional de Población¹ señala que en las últimas tres décadas, la sociedad mexicana ha experimentado singulares transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y demográficas que han impactado la estructura y dinámica de los hogares. En éstos destacan la reducción de su tamaño, el descenso y retraso de la nupcialidad, el incremento de las uniones consensuales y las rupturas conyugales, así como los hogares monoparentales, unipersonales y reconstituidos.

Uno de los principales retos que surge de esta situación tiene que ver con las niñas, niños y adolescentes que ven coartado su derecho a vivir en una familia, garantizado por el capítulo cuarto de la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por un lado, las transformaciones y nuevas dinámicas sociales mencionadas, que se suman a los problemas de pobreza y marginación, una falta de educación sexual, que genera embarazos no deseados y, por ende, situaciones de riesgo y violencia para los menores, provocan un aumento de la población infantil abandonada en casas hogar e instituciones de asistencia pública y privada.

Mientras que por otro lado, la búsqueda de una mejor situación económica o una mayor preparación académica, hace que muchos individuos pospongan cada vez más su decisión de tener un hijo, por lo que al buscar una alternativa, la encuentran muchas veces en la adopción.

Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) del año 2005, en México había 1.6 millones de niños en condición de orfandad, atribuible a múltiples causas:

por abandono de los padres, por muerte accidental y súbita de éstos, por enfermedad, por muerte post-parto, entre otras.

En 2005, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) hizo un diagnóstico de la adopción en México, dio a conocer que operan 657 casas hogar, al mismo tiempo que hizo una proyección estadística sobre el aumento del número de niños sin cuidados familiares e institucionalizados en nuestro país, el cual mostró que en 2005 el número de niños en casas hogar era de 28 mil 107, y las proyecciones indicaban un incremento a 29 mil 310 niños en 2010 y para el 2040 llegaría al clímax con una población de 33 mil 242 niños, niñas y adolescentes.

Borbolla Morán² señala que “a partir del diagnóstico del DIF y dada la gravedad del problema, se empezaron a generar acciones de cambios culturales, institucionales y legislativos buscando que el Estado mexicano actuara para revertir esta situación de crecimiento de la población infantil institucionalizada”.

De igual forma que “a pesar de que la adopción ha sido un fenómeno que enfrentó cambios en los últimos años en México y es tema de debate en la agenda pública, aún queda mucho por realizar ya que la adopción en nuestro país no posee un marco jurídico homogéneo: cada entidad federativa cuenta con su propia legislación y entre dichas entidades existen diferencias significativas”.

La misma autora concluye que “la figura de la adopción es una de las más importantes dentro del derecho familiar, y sus fines y objetivos se han modificado según los cambios surgidos en cada época: se han realizado grandes reformas a favor de la niñez y el interés superior del menor en nuestro país, y más allá de nuestras fronteras. Se logró el reconocimiento de la adopción como una manera más de hacer familia, velando por encima de cualquier interés por el bienestar de los menores, pero no podemos quedar satisfechos con lo que ya se ha logrado sino que se ha de reconocer que nos queda un gran camino por recorrer en la promoción y defensa de la adopción y, por consiguiente, de la niñez en nuestro país”.

Los problemas de la institucionalización son ampliamente conocidos, los niños carecen de un sentido de pertenencia, crecen inseguros, faltos de amor y del calor que sólo les pueda brindar una familia, convirtiéndolo en un sector poblacional aún más vulnerable y expuesto a caer en situaciones de delincuencia, adicciones o en un círculo de pobreza y falta de oportunidades, por mencionar las más evidentes

Según el DIF,⁴ la adopción, es “el medio por el cual aquellos menores que por diversas causas han terminado el vínculo con su familia biológica, tienen la oportunidad de integrarse a un ambiente armónico, protegidos por el cariño de una familia que propicie su desarrollo integral y, estabilidad material y emocional, que los dote de una infancia feliz y los prepare para la vida adulta”.

Al mismo tiempo señala que “es un instrumento que busca siempre el interés superior de la niñez, es decir, la satisfacción integral de las necesidades de una niña, niño o adolescente, así como el pleno ejercicio de todos sus derechos en un tiempo y lugar determinados”, de

igual forma hace la precisión de que “antes de integrar un menor a una familia adoptiva, se buscan medidas de reintegración, es decir, se intenta reincorporar al menor con su familia nuclear (madre y/o padre) siempre y cuando las condiciones familiares que motivaron la protección temporal del Estado hayan cambiado en su beneficio, o bien, han sido regularizadas y ofrezcan un ambiente adecuado para su sano desarrollo”.

Continúa diciendo que “cuando este proceso no fuere posible, se analizará la posibilidad de integrarlos con su familia extensa (abuelos, tíos, etc.) con la finalidad de que sean aquellas personas con las que tienen un lazo consanguíneo y de afecto preexistente, las que les proporcionen la atención y cuidados que necesitan”.

Asimismo, se reconoce a la adopción como una de las figuras del derecho de familia más antigua y cuyos objetivos han variado de tiempo en tiempo. Como ya se mencionó, actualmente, en la legislación mexicana la figura de la adopción se encuentra establecida en el Código Civil Federal y en los Códigos Civiles estatales y leyes familiares, lo que genera que puedan encontrarse algunas variantes en la regulación de la misma figura. Asimismo, los aspectos concretos de las adopciones se encuentran en algunos casos en los Códigos de Procedimientos Civiles Estatales y en los Reglamentos de Adopción de Menores de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de cada entidad estatal.

La actual configuración jurídica mencionada, significa que la materia de adopción sea una competencia local, de lo anterior resulta que no existe un modelo legislativo único ni un modelo administrativo unificado al respecto. Por lo que la esencia de la presente iniciativa se centra en dotar de una nueva facultad al Congreso de la Unión para que pueda expedir una ley general en materia de adopciones.

Dicha pretensión se justifica ante la necesidad de contar con una uniformidad legislativa, mediante el cual el interés superior de la infancia sea el marco de referencia para regular la adopción en México.

El “diagnóstico sobre el régimen jurídico vigente en el tema de adopción y su correspondiente adecuación con el marco internacional de derechos humanos” elaborado en 2008 por el Centro de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género,⁵ a pesar de la fecha de su publicación, incluye una gran cantidad de ejemplos que son todavía vigentes y que nos muestran esta pluralidad de ordenamientos:

Por ejemplo, el diagnóstico en comento señala que 22 Estados de la República, solo pueden adoptar las personas mayores de 25 años y en pleno ejercicio de sus derechos, en el Estado de México la edad mínima para adoptar es de 21 años. En los Estados de Guerrero y Tlaxcala, la edad mínima para adoptar es de 30 años. En los Estados de Coahuila, Chihuahua y Puebla, se señala que las personas que pretendan adoptar deberán de ser mayores de edad, sin especificar los años. En el Estado de Querétaro podrán adoptar los mayores de 25 años pero no de 60 que estén en pleno ejercicio de sus derechos.

Asimismo, no existe homogeneidad sobre quienes pueden ser adoptados, por un lado en 28 Estados de la República se establece que podrán ser adoptados uno o más menores de edad y personas con discapacidad, en el Estado de Baja California se establece que podrán ser

adoptados los menores de edad o las personas que no tengan capacidad de comprender el significado de los hechos. En el Estado de Jalisco podrán ser adoptados los menores de edad cuando son huérfanos de padre y madre; los hijos de filiación desconocida declarados judicialmente abandonados; a los que sus padres hayan perdido la patria potestad por sentencia judicial; aquellos cuyos padres o tutores otorguen su consentimiento; y los mayores de edad cuando sean incapaces.

El mismo estudio menciona que respecto a los requisitos que deben acreditar los adoptantes, en 27 Estados de la República los adoptantes deben de cubrir el requisito de contar con medios económicos suficientes para proveer la subsistencia del adoptado y su educación. Así mismo en 26 Estados el hecho de que la adopción sea benéfica para el adoptado representa un requisito a acreditar por los adoptantes.

En 14 Estados de la República se contempla el requisito subjetivo de tener buenas costumbres o ser persona con buenas costumbres si se desea adoptar; en diez Estados de la República se señala como requisito para adoptar, el que el adoptante goce de buena salud mental, así mismo, en Guerrero y Nuevo León, se amplía dicho requisito al señalar que las personas que pretendan adoptar deberán de contar con capacidad psicológica.

Si bien el marco jurídico de la adopción en México se ha venido perfeccionando en los últimos años, así como a consecuencia de la entrada en vigor de convenciones internacionales, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre Conflicto de Leyes en Materia de Adopción y la Convención de la Haya sobre Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, aún existen muchos retos que hacen necesaria la expedición de una norma general que regule la actuación de las autoridades de los 3 niveles de gobierno.

Por ejemplo, diversos estudios hablan de la necesidad de agilizar el proceso de adopción, de realizar programas específicos para promover en adopción a niños enfermos o con alguna discapacidad, que por su condición son predestinados a vivir eternamente institucionalizados.

Cabe mencionar que han existido diferentes esfuerzos legislativos para expedir una ley general o federal en la materia, sin embargo al no tener el Congreso de la Unión la facultad expresa, dichas iniciativas no han prosperado.

Nuestra Constitución establece en el párrafo noveno del artículo 4° que el Estado velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Así mismo, señala que niñas y niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral y que este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas dirigidas a la niñez.

Por otro lado, la Convención sobre los Derechos del Niño refiere en su artículo 20 y 21 que niñas y niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especial del Estado, entre estos cuidados se encuentran, la integración en hogares de guarda

o en instituciones adecuadas para su protección y la adopción. En este sentido, los Estados Parte cuidarán que el interés superior de la niñez sea la consideración primordial en la adopción.

Por último también es importante señalar, que en mayo de este año fueron publicados los Lineamientos en materia de adopción del Sistema Nacional para el desarrollo integral de la familia, que contiene una serie de definiciones complementarias a la Ley general de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Reglamento, e incluye un glosario, la conformación y funcionamiento de órganos especializados, un mecanismo de evaluación para las personas solicitantes de adopción, incluyendo un curso para los adoptantes y un certificado de idoneidad, así como un proceso muy claro del trámite de adopción, que incluye un informe de adoptabilidad, el acogimiento preadoptivo y postadoptivo, a la vez que describe la de adopción internacional.

Por lo anteriormente expuesto, es evidente que el ordenamiento jurídico en materia de adopciones, está sumamente atomizado, haciéndolo hasta el momento un proceso complicado y burocrático, con múltiples interpretaciones y que va en contra del interés superior de la niñez y su derecho a una familia, por lo que someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforma la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I al XXIX-O. ...

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de adopción, así como de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

XXIX-Q. al XXX. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Consultado el 17 de noviembre de 2016 en

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/familia2016_0.pdf

2 Consultado el 17 de noviembre de 2016 en

[http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/205/1/images/Cap06 .pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/205/1/images/Cap06.pdf)

3 Consultado el 17 de noviembre de 2016 en

<http://www.educacionyculturaaz.com/noticias/la-adopcion-en-mexico-en-los-ultimos-100-meses>

4 Consultado el 17 de noviembre de 2016 en

<http://micrositios.dif.gob.mx/pdmf/adopciones-2/que-es-la-adopcion/>

5 Consultado el 17 de noviembre de 2016 en:

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP1/1_7.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2016.

Diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez

Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de corrección ortotipográfica, a cargo del diputado Daniel Ordóñez Hernández, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Nadie desconoce que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa nuestro ordenamiento legal supremo e implica, como lo decía Hans Kelsen una encarnación de nuestra soberanía y ha sido considerada, como uno de los símbolos patrios de nuestra nación.¹

En tal virtud, de su valor objetivo y subjetivo, lo deseable es que el constitucional deba estar escrito pulcramente; es decir, redactado de manera clara, concisa y precisa.

Sin embargo, el ordenamiento supremo contiene diversos errores de carácter tipográfico y ortográfico en 10 de sus artículos; resulta bochornoso que las editoriales que publican el documento legal se vean obligadas a observar las deficiencias mencionadas mediante la inserción de la locución latina sic que, como es sabido, se utiliza para dar a entender que una palabra o frase empleada, pudiera parecer inexacta, literal o textual.²

Por ser un documento tan importante y fundamental para el país, es indispensable realizar las reformas que, sin cambiar el sentido de lo establecido en cada artículo, le den a la misma, la calidad que debería tener.

Argumentos

Las diversas constituciones, son por lo general el documento fundamental de un Estado, pero no existe un formato único de éstas.

En sentido formal, nos dice Raúl Contreras Bustamante, que la denominación de “Constitución” se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado, como organización política regulada en un documento de promulgación solemne, mediante un procedimiento especial y superior, siendo considerada también como “ley fundamental” o “norma de normas”.³

La clasificación propuesta por el autor antes señalado, establece que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se define dependiendo de su formulación o fórmula jurídica como codificada o escrita; de acuerdo a su reformabilidad es rígida; y según su origen, se clasifica como pactada (las dos Constituciones federales del siglo XIX se clasifican por su origen como derivadas de la voluntad de la soberanía popular).⁴

Es también conocido que la Carta Magna es un documento derivado de otros textos, que tuvieron esa misma categoría y que fueron desplazados (reformados) sucesivamente:

- Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, Apatzingán, 22 de octubre de 1814;
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824;
- Constitución Política de la República Mexicana; 5 de febrero de 1857; y
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 de febrero de 1917.

Esta última aún nos rige; claro está, después de tener varias reformas. La constitución vigente, deriva del trabajo efectuado por el Poder Constituyente realizado del 1 de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, promulgándose oficialmente (en evidente conmemoración a la fecha en que se decretó su antecesora), el 5 de febrero de 1917.

Por ser el documento fundamental en la vida de un Estado, tanto su contenido como el estilo revisten gran relevancia; así en nuestro caso, no existe un sólo texto constitucional de la historia de la nación, que no haya sido objeto de la minuciosa revisión de su texto en sentido de estilo, sintaxis, gramática y ortografía.

Como referencia a lo anterior, durante el trabajo realizado por el Congreso Constituyente de 1916-1917, específicamente, el martes cinco de diciembre de 1916, durante la quinta sesión ordinaria, se aprobó la creación de diversas comisiones relativas a la organización interna del Constituyente.

En la referida sesión se aprobó la creación de la Comisión de Corrección y Estilo; integrada por los diputados constituyentes: Marcelino Dávalos (Jalisco), Alfonso Cravioto (Hidalgo) y Ciro B. Ceballos (Distrito Federal).⁵

En lo conducente, se lee en el Diario de los Debates:

El mismo C. Secretario: la Mesa propone a los siguientes ciudadanos diputados para integrar la Comisión de Corrección de Estilo: Ciudadanos Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto y Ciro B. Ceballos. Las personas que estén por la afirmativa, sírvanse ponerse de pie. Aprobada.⁶

Se desprende la importancia que se le brindó, no sólo al contenido y alcances del producto a legislar, sino también a la redacción y estilo en que quedó asentado.

Un ejemplo de la trascendencia del trabajo realizado por la Comisión de Corrección y Estilo, lo refiere Armando Soto Flores; quien señaló que en el Proyecto de Reforma a la Constitución de 1857 que remite Venustiano Carranza, su propuesta sobre el artículo 131, relativo a las reformas constitucionales, establecía como requisito para realizar reformas a la misma, lo siguiente:

... se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, o que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados...⁷

De inicio, ese numeral fue modificado, asignándole el 135, mismo que a la fecha refiere los requisitos de reforma constitucional.

Adicionalmente, se reemplazó la letra “o” (conjuntiva, disyuntiva) por la letra “y” (conjuntiva, copulativa), lo que entraña una sustancial modificación que a la fecha perdura y conlleva, a un procedimiento legislativo totalmente distinto al que se proponía Carranza.

El detalle de esta modificación es que se atribuye a la Comisión de Corrección y Estilo. Es evidente que el propio Constituyente consideraba relevante la excelencia en la revisión y corrección de estilo, así como caligráfica.

Nos refiere José Guadalupe Ramírez Álvarez que, en sesión celebrada por el Constituyente el 25 de enero de 1917, la Comisión de Estilo presentó al pleno la minuta que contenía todos los artículos hasta entonces aprobados (no olvidemos que el compromiso de conclusión del texto era el 31 del mismo mes a fin de que el 5 de febrero del mismo año, se cumpliera con la promulgación oficial y protocolaria).⁸

En ese sentido, se determinó que la presentación del documento final fuese artística, puesto que sería sumamente importante que las generaciones futuras conocieran el texto definitivo, pero original, firmado por todos los constituyentes que participaban en su creación. Para tal fin, se designó una comisión que vigilase al artista queretano de dibujo Arvizu, para que transcribiera los artículos en un tomo en blanco preparado para tal efecto.⁹

Por supuesto, entendemos el objetivo histórico-didáctico pretendido y hasta el origen ególatra en muchos de los mismos, pero es prudente también destacar la preocupación real de un sector del Constituyente para que el texto final estuviera simplemente bien elaborado.

Siguiendo la lógica de los congresos constituyentes de la historia de nuestro país, cuya intención fue contar con un documento constitucional, digno de llevar el calificativo de norma superior o ley fundamental; entonces, debe cuidarse la calidad de su contenido.

Los autores Quintana y Carreño¹⁰ señalan que un elemento esencial de la técnica legislativa es “la calidad; esto es, tal elemento tiene como finalidad el vigilar o cuidar que la norma que se expida sea de excelencia”. Derivado de lo anterior, lo que ellos denominan “control de calidad de la norma” será el mecanismo para lograr el objetivo de excelencia; tal precepto obliga al encargado del control de calidad a “examinar el adecuado manejo del lenguaje, la aplicación correcta de la gramática, la firmeza conceptual y la utilidad pedagógica que puede desempeñar la norma”.

Siguiendo esa meticulosidad, después de una revisión minuciosa se han identificado 10 artículos de Nuestra Carta Magna que presentan alteraciones de carácter ortotipográfico.

Las referidas inexactitudes son motivación de la iniciativa de mérito aclarando que, no referiremos a las correcciones de estilo, puesto que pudiera implicar un cambio en el sentido de la norma; es decir en su espíritu.

Para aclarar lo anterior, debe señalarse que la diferencia entre corrección de estilo y corrección ortotipográfica. La consultora editorial Mariana Eguaras¹¹ señala que en tanto la corrección de estilo se refiere a eliminar errores y las imprecisiones de vocabulario, así como a aumentar la riqueza léxica y eliminar muletillas y vicios léxicos.

Por el contrario, la corrección ortotipográfica implica corregir los errores ortográficos y de puntuación; ajustar la ortografía a las normas de la Real Academia de la Lengua Española actualizada, por ejemplo: el uso de mayúsculas, tildes, formación de abreviaturas, y escritura de cifras, magnitudes y sus símbolos; asimismo, aplicar recursos tipográficos: cursivas, comillas, negritas, versalitas, topos, numeración.

En virtud de lo anterior, consideramos procedente y necesaria la presente iniciativa, cuya pretensión es reformar aquellos artículos que, a lo largo de sus reformas, han conservado errores de carácter ortotipográfico, a fin de que sean solventados y sin que ésta actividad implique modificar su sentido.

En el siguiente cuadro comparativo se establece la redacción actual de los artículos con deficiencias ortotipográficas, incluyendo la locución latina sic donde se encuentran éstos y la propuesta, de nueva redacción:

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 27....</p> <p>...</p> <p>I. a XVIII. ...</p> <p>XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la (sic DOF 03-02-1983) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>XX. ...</p>	<p>Artículo 27. ...</p> <p>...</p> <p>I. a XVIII. ...</p> <p>XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>XX. ...</p>
<p>Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic DOF 03-02-1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls(sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la</p>	<p>Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la</p>

<p>Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones(sic DOF 15-12-1986) plurinominales.</p>	<p>Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.</p>
<p>Artículo 72....</p> <p>A....</p> <p>B. ...</p> <p>C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic DOF 05-02-1917) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.</p> <p>...</p> <p>D. ...</p> <p>E. ...</p> <p>F. ...</p> <p>G. ...</p> <p>H. ...</p> <p>I....</p> <p>I (sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.</p> <p>....</p>	<p>Artículo 72....</p> <p>A....</p> <p>B....</p> <p>C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.</p> <p>...</p> <p>D. ...</p> <p>E. ...</p> <p>F. ...</p> <p>G....</p> <p>H. ...</p> <p>I....</p> <p>J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.</p> <p>....</p>
<p>Artículo 90....</p> <p>La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el</p>	<p>Artículo 90....</p> <p>Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.</p>

<p>Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.</p>	<p>... ...</p>
<p>Artículo 111... Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.</p>	<p>Artículo 111... Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.</p>
<p>Artículo 115.... I. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan. II. a X. ...</p>	<p>Artículo 115. ... I. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. II. a X. ...</p>
<p>Artículo 116.... ... I. a II. ... III.</p>	<p>Artículo 116.... ... I. a II. ... III.</p>

<p>...</p> <p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic DOF 17-03-1987) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.</p> <p>...</p> <p>IV a IX. ...</p>	<p>...</p> <p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.</p> <p>...</p> <p>IV a IX. ...</p>
<p>Artículo 117. ...</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos(sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p> <p>VIII. a IX. ...</p>	<p>Artículo 117. ...</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p> <p>VIII. a IX. ...</p>
<p>Artículo 123. ...</p> <p>...</p> <p>A. ...</p> <p>I. a XI. ...</p> <p>XII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos(sic DOF 09-01-1978) habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.</p> <p>...</p> <p>XIII. a XX. ...</p> <p>XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado(sic DOF 21-11-1962) a indemnizar al obrero con el importe de</p>	<p>Artículo 123. ...</p> <p>...</p> <p>A. ...</p> <p>I. a XI. ...</p> <p>XII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.</p> <p>...</p> <p>XIII. a XX. ...</p> <p>XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar</p>

<p>tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.</p>	<p>al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.</p>
<p>XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento (sic DOF 21-11-1962) o tolerancia de él.</p>	<p>XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.</p>
<p>XXIII. a XXXI. ...</p>	<p>XXIII. a XXXI. ...</p>
<p>B. ...</p>	<p>B. ...</p>
<p>I. a VIII. ...</p>	<p>II. a VIII. ...</p>
<p>XI (sic 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.</p>	<p>IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.</p>
<p>X. a XIV. ...</p>	<p>X. a XIV. ...</p>

Fundamento legal

En virtud de lo expuesto, el suscrito, Daniel Ordóñez Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 65, 66, 67, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de corrección ortotipográfica

Único. Se reforman los artículos 27, 28, 47, 52, 72, 90, 111, 115, 116, 117 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 27

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

I. a XVIII. ...

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

...
...

XX. ...

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

...
...
...
...
...

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia . Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto en el artículo 110 de esta Constitución.

...
...
...

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

...

Artículo 90. ...

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de Estado.

...

...

Artículo 111. ...

...

...

...

...

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

...

...

...

...

Artículo 115. ...

I. ...

...

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

...

...

II. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. y II. ...

III. ...

...

...

...

...

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los estados.

...

IV. a IX. ...

Artículo 117. ...

I. a VI. ...

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII. a IX. ...

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XI. ...

XII. ...

...

...

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

...

XIII. a XX. ...

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII. a XXXI. ...

B. ...

II. a VIII. ...

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

X. a XIV. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Cfr. Kelsen, Hans. Teoría pura del derecho, octava edición, Porrúa, México, 1995, página 39.

2 Diccionario de la Lengua Española, versión en línea. Disponible en <http://dle.rae.es/?id=Xmu27Mk> [Consultado el 23 de noviembre de 2016.]

3 Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. “Concepto de Constitución” y “Clasificación de las Constituciones”, en Barragán Barragán, José, y otros. Teoría de la Constitución, séptima edición, Porrúa, México, 2015, página 36.

4 *Ibidem*, páginas 49-62.

5 Cfr. Ferrer Mendiola, Gabriel. Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Biblioteca Constitucional INEHRM, tercera edición (facsimilar), México, 2014, páginas 161 a 187. En las páginas referidas, el autor citado enumera los diputados integrantes de Congreso Constituyente, lista de diputados respecto al estado en que lo eligieron, así como comisiones e integrantes de éstas.

6 Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Biblioteca Constitucional INEHRM, cuarta reproducción, México, 2014, tomo I, octavo punto del orden del día de la sesión del martes 5 de diciembre de 1916, página 476.

7 Soto Flores, Armando. “Supremacía constitucional”, en Barragán Barragán, José, y otros. Teoría de la Constitución, Porrúa, México, 2015, páginas 199 y 200.

8 Cfr. Ramírez Álvarez José Guadalupe. Querétaro de la Constitución, Biblioteca Constitucional INHERM, primera edición, México, 2015, páginas 133 y 134.

9 Los diputados, con el ánimo impetuoso que los caracterizaba, en busca de alguien que transcribiera los artículos que estaban creando, localizaron al calígrafo Perfecto Arvizu

Arcaute: “le llegaron a despertar, en una ocasión, a las tres de la mañana para que escribiera un artículo y les dijo: ‘yo estoy durmiendo, nos vemos en la mañana. ¡Ahora mismo, o sales o te sacamos! No, pues, no tiren la puerta’”, relató Rabell Urbiola. Así, Perfecto Arvizu Arcaute se convirtió en el queretano que escribió de puño y letra los 136 artículos de nuestra Carta Magna, en un libro de pergamino, que se encuentra en el Museo Nacional de Historia del Castillo de Chapultepec, en la Ciudad de México. Aldama Garnica, Iván. En referencia al investigador Francisco Javier Meyer, relatado en la nota para el diario Libertad “Los diputados discutían a balazos las reformas”, disponible en

<http://www.libertaddepalabra.com/2012/02/los-diputados-discutian-a-balazos-las-reformas/>

10 Quintana Valtierra, Jesús; y Carreño García, Franco. Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, Porrúa, primera edición, México, 2006, páginas 208-213.

11 Eguaras Mariana. Corrección de estilo y ortotipográfica: diferencias. Texto consultado el 24 de noviembre de 2016 en la página de internet <http://marianaeguaras.com/correccion-de-estilo-y-ortotipografica-diferencias/>

Palacio Legislativo de San Lázaro.- Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.

Diputado Daniel Ordóñez Hernández (rúbrica)

Que reforma los artículos 19, 22 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Juan Carlos Ruiz García, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito diputado Juan Carlos Ruíz García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el artículo 6, numeral 1, fracción I, artículo 76, numeral I, fracción II, artículo 77, numeral 1, y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito poner a la consideración de esta tribuna, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 19, 22 y 109 de la misma Carta Magna, a fin de fortalecer el sistema nacional anticorrupción, mediante el establecimiento del delito de peculado como delito sujeto a prisión preventiva decretada oficiosamente por el juez en el auto de vinculación a proceso y para que los bienes del servidor público que incurra en dicho delito sean sujetos a extinción de dominio y decomiso a favor del Estado.

Lo anterior bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

Con fecha 27 de mayo de 2015 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la reforma integral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esta reforma es mejor conocida como la reforma en materia de combate a la corrupción. Este paquete de reformas a las leyes y normas reglamentarias fue publicado finalmente en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de julio de 2016.

En este sentido, el propósito de la presente iniciativa es reforzar la legislación en materia de combate a la corrupción ejercida por servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno; ello en razón de que no se haya incluido el delito de peculado como materia de prisión preventiva desde la vinculación a proceso penal y que los bienes de los referidos servidores públicos sean objeto de extinción de dominio, y decomiso a favor del Estado, constituye una omisión grave de dicha reforma.

Dada la crisis institucional que atraviesa el Estado mexicano causada por algunos servidores públicos que han utilizado a las instituciones en beneficio personal, hoy es claro que el delito de peculado y el de enriquecimiento ilícito revisten una gravedad semejante, por lo que no existe razón válida para incluir a uno y excluir al otro en la reforma anticorrupción.

La Organización de las Naciones Unidas en el documento de presentación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, muestra un dato que a este respecto es concluyente: “La corrupción, el soborno, el robo y el fraude fiscal cuestan alrededor de 1260 millones de dólares para los países en desarrollo al año; esta cantidad de dinero podría ser utilizada para

elevar por encima de los 1,25 dólares diarios a las personas que viven con menos de ese dinero durante un mínimo de seis años.”¹

Por ello, debe reforzarse la legislación federal y de las entidades federativas para diseñar un marco jurídico que resulte eficaz en el combate a los actos de corrupción de servidores públicos, ya que como se asienta en el documento arriba referido, “El Estado de Derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente, por lo que es esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional.”²

Adicionalmente al fortalecimiento del Estado de Derecho tan urgente en nuestro país, la reforma que aquí se trata contribuiría al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que fue suscrita por el titular del Poder Ejecutivo Federal el 25 de septiembre de 2015 a nombre del Estado mexicano. Puntualmente, se abonaría al cumplimiento de las siguientes metas establecidas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible de la citada Agenda:

- 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- 16.4 Para 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
- 16.5 Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- 16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.³³

Aun cuando la Agenda en comento fue suscrita el año pasado, bien puede coadyuvar con el fortalecimiento institucional y la equidad en materia de justicia. Nosotros, como legisladores federales, estamos obligados a no escatimar esfuerzos para realizar un efectivo y frontal combate a la corrupción, la cual corroe como un cáncer a las instituciones públicas de nuestro país y merma los limitados recursos de los que dispone el erario para atender las crecientes demandas sociales de un gran número de mexicanos.

En este sentido, la reforma en comento colaboraría con la reducción de desigualdades, tema que comprende otro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, “Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.” A continuación, se estima pertinente citar tres hechos en materia de desigualdad que la Agenda 2030 busca paliar:

- En promedio –y teniendo en cuenta el tamaño de la población– la desigualdad de los ingresos aumentó un 11% en los países en desarrollo entre 1990 y 2010.
- La gran mayoría de los hogares en los países en desarrollo –más del 75% de la población– se encuentran hoy en día en sociedades donde los ingresos se distribuyen de manera mucho más desigual que en la década de 1990.

- Los hechos demuestran que, por encima de un determinado umbral, la desigualdad perjudica al crecimiento y la reducción de la pobreza, a la calidad de las relaciones en los ámbitos público y político de la vida, y al sentimiento de realización y autoestima de las personas.⁴

Tenemos pues la obligación de contribuir desde nuestro ámbito de competencia con el desarrollo nacional y con el cumplimiento de los compromisos internacionales que México suscribe a través del Ejecutivo Federal, más aún cuando redundarán en beneficios para la población y las instituciones nacionales.

En concreto, se propone reformar el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito sean objeto de prisión preventiva dictada por un juez en el auto de vinculación a proceso penal, ya que a la fecha ambos no se contemplan en este sentido.

También se plantea reformar el párrafo segundo en su texto inicial y en su fracción II del artículo 22 de la Constitución Política para incluir el delito de peculado como sujeto a extinción de dominio y decomiso a favor del Estado.

Por tal motivo y en congruencia jurídica también debe de reformarse la fracción II del párrafo primero del artículo 119 de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se establece una nueva redacción, tanto de la fracción II del artículo 22, como de la fracción II del párrafo primero del artículo 119, a fin de clarificar sus disposiciones y establecer que, respecto a los bienes que se rescaten, se decomisarán a favor del erario del cual fueron sustraídos, malversados o del correspondiente al ámbito de gobierno o de la administración pública respecto del cual el servidor público ejerció su encargo.

En el articulado transitorio se establece un plazo de cuatro meses para que, en el ámbito federal, el Congreso de la Unión haga las reformas correspondientes a las leyes secundarias en la materia. Igual plazo se estipula para las entidades federativas para adecuar la correspondiente legislación local.

Por todo lo anteriormente expuesto, propongo la aprobación, por esta asamblea legislativa, del siguiente proyecto de:

Decreto

Artículo Único. Se reforman el párrafo segundo del artículo 19; el párrafo segundo y la fracción II del artículo 22; y la fracción II del párrafo primero del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, peculado, enriquecimiento ilícito, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

...

...

...

...

...

Artículo 22. . . .

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada por el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en los casos de enriquecimiento ilícito o peculado en los términos del artículo 109, a favor del erario federal, de las entidades federativas, de los municipios o de las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda; así como de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables; ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. ...

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas, enriquecimiento ilícito o peculado, respecto de los bienes siguientes:

a) ... a d) ...

III. ...

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. ...

II. ...

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deban sancionar penalmente los delitos de enriquecimiento ilícito o peculado, a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio o el de familiares por parentesco consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, así mismo cuando, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, o hayan simulado actos jurídicos para ocultar la propiedad de tales bienes. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, adjudicándose a favor del erario federal, de las entidades federativas, de los municipios, o de las alcaldías de la Ciudad de México según corresponda. Las leyes penales establecerán además, las demás penas que correspondan;

III. ...

IV. ...

...

...

...

...

...

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión tendrá un plazo de cuatro meses contados a partir del día de la entrada en vigor del presente Decreto para adecuar la legislación respectiva en la materia, conforme al presente Decreto.

Tercero. Los Congresos de los Estados y La Legislatura de la Ciudad de México tendrán un plazo de cuatro meses contados a partir del día de la entrada en vigor del presente Decreto para adecuar la legislación local en la materia, conforme al presente Decreto.

Notas:

1 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. (2016). Paz y justicia - Desarrollo Sostenible. [versión electrónica] Disponible en:

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> [Consultado: 29 de noviembre de 2016].

2 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. (2016). Paz y justicia - Desarrollo Sostenible. [versión electrónica] Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> [Consultado: 29 de noviembre de 2016].

3 *Ibíd.*

4 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. (2016). Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos - Desarrollo Sostenible. [versión electrónica] Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/> [Consultado: 30 de noviembre de 2016].

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.

Diputado Juan Carlos Ruíz García (rúbrica)

Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Liborio Vidal Aguilar, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Liborio Vidal Aguilar, integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y demás relativos, somete respetuosamente a consideración de los integrantes de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforma el artículo 3o., párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El problema de la cultura de la legalidad en México

La cultura de la legalidad, en su acepción más amplia, se refiere al conjunto de valores, normas, percepciones, hábitos y actitudes que un individuo o grupo de individuos tiene hacia las leyes y las instituciones que las ejecutan.

De acuerdo con Godson,¹ existe cultura de la legalidad cuando la forma de pensar dominante en una sociedad simpatiza con lo establecido por el Estado de derecho. La hay cuando las tradiciones, la educación, las convicciones morales y las convenciones culturales están alineadas con el respeto de la ley.

La cultura de la legalidad se manifiesta cuando un grupo mayoritario de ciudadanos comparten la creencia de que cada persona posee la responsabilidad individual de fomentar y construir una sociedad donde predomine y existencia vigencia plena del estado de derecho.

En una sociedad donde prevalece y se practica la cultura de la legalidad, los ciudadanos son proclives a cooperar con las autoridades y respetar los derechos del resto de los ciudadanos; se interesan y conocen las normas básicas que rigen al conjunto de la sociedad; respetan las normas a la vez que rechazan y condenan los actos ilegales.

El problema de la ausencia de una efectiva cultura de la legalidad en México tiene, por poner un ejemplo, una de sus manifestaciones más directas en los altos niveles de corrupción que prevalecen en el país.

La corrupción, manifestación directa de la ausencia de la cultura de la legalidad, genera tres tipos de costos para la sociedad mexicana: el costo económico, el costo social y el costo político. A pesar de que México es una de las economías más importantes del mundo, aún enfrenta un considerable problema de corrupción que inhibe y estrangula su crecimiento económico. Por ejemplo, para 2013, según datos de los indicadores de gobernanza del

Banco Mundial,² México se ubicó en el lugar 39 de 100 entre los países con menores controles para evitar la corrupción.

En 2014, el país resultó mal evaluado en el Índice de percepción de la corrupción, ³ publicado por Transparencia Internacional, donde aparecimos en la posición 103 de 107 países con mayor percepción de corrupción. Además, respecto al índice de estado de derecho⁴ para 2014, elaborado por el World Justice Project, México figuró en la posición 79 de 99 países con menor aplicación del estado de derecho (muy cerca de países como Paquistán, Afganistán, Liberia y Venezuela).

También, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, llevada a cabo por Inegi, 88 por ciento de los mexicanos considera que la corrupción es un fenómeno común. En esta encuesta, la corrupción es percibida por los ciudadanos como uno de los tres problemas más importantes que enfrentan los mexicanos, junto con la inseguridad y el desempleo.

La corrupción, como un síntoma evidente de la ausencia de la cultura de la legalidad en México, tiene graves implicaciones para el desarrollo de nuestra economía. Los altos niveles de corrupción registrados en México tienen efectos negativos sobre el desempeño económico del país.

En términos económicos, de acuerdo con diversas fuentes y autores,⁵ el costo de la corrupción en México representa entre 2 y 10 por ciento del PIB. La corrupción y la ausencia de la cultura de la legalidad en México están provocando una disminución en los niveles de bienestar de las familias mexicanas, prueba de ello es que, de acuerdo con diversos estudios, las familias llegan a gastar hasta 14 por ciento de su ingreso anual en el pago de sobornos.

De acuerdo con estudios del Instituto para la Economía y la Paz, hay una relación directa entre la corrupción y la violencia en muchos países. Además del efecto negativo en el desempeño económico del país, la corrupción y la ausencia de la cultura de la legalidad también han generado una crisis de representación en las instituciones políticas del país.

De acuerdo con datos del Barómetro Global de Corrupción, 91 por ciento de los mexicanos no confía en los partidos políticos, 83 no confía en sus legisladores y 80 desconfía de las instituciones del Poder Judicial.

La persistencia del fenómeno de la corrupción en México está estrechamente ligada con la impunidad, la cual es básicamente una consecuencia de la ausencia de la cultura de la legalidad.

En las últimas dos décadas, México ha mantenido una agenda interna de reformas institucionales para combatir la corrupción. No obstante, hay que reconocer que dichos cambios han sido más discursivos y legales que en la práctica.

La corrupción es una consecuencia de la ausencia de la cultura de la legalidad, debido a que para que exista la corrupción tiene que ser un hecho rentable para sus beneficiarios en el corto plazo. A pesar de los esfuerzos del gobierno, la sociedad civil en México ha acompañado este proceso con una cruzada que tiene como finalidad señalar y exhibir los costos asociados con la corrupción. Derivado de la enorme presión que la sociedad civil en México ha ejercido y del enorme descontento ciudadano, la clase política en México y el gobierno han reconocido la gravedad del problema de la corrupción, como una manifestación de la ausencia de la cultura de la legalidad.

El espíritu de esta iniciativa se encuentra anclado en la premisa de que una de las formas más efectivas para promover el combate efectivo de la corrupción es el establecimiento de la cultura de la legalidad en México. Como se expuso, la ausencia de la cultura de la legalidad en México ha minado la confianza de los ciudadanos en el desempeño de las instituciones democráticas en México. También ha sido un factor que ha desembocado en una serie de consecuencias negativas para el funcionamiento de la sociedad.

Como se ejemplificó, la corrupción y la ausencia de la cultura de la legalidad inhiben el crecimiento económico, alteran la confianza de los inversionistas internacionales, dañan la economía de las familias más necesitadas en México y exacerbaban la iniquidad y el bienestar social.

La corrupción en México y la ausencia de la cultura de la legalidad es un problema multifactorial profundamente enraizado en muchos sectores sociales.

La cultura de la legalidad como un principio rector de la educación

Esta iniciativa propone incluir en el párrafo segundo del artículo 3o. de la Carta Magna el concepto cultura de la legalidad como uno de los principios rectores que promuevan el desarrollo integral de los mexicanos desde la educación impartida por el Estado. Incluir el concepto cultura de la legalidad en el artículo 3o. es la premisa que permitirá en el futuro articular una política de Estado integral que contribuya al desarrollo de México como una nación moderna y civilizada.

El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta fundamental para la viabilidad de nuestro país, ya que consagra en su integración uno de los derechos fundamentales que hacen de México un país de avanzada, a saber: el derecho a la educación. Además de conceptualizar la educación como un derecho, establece también su obligatoriedad:

Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Ciudad de México y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

Por lo que se refiere a los medios materiales y organizacionales que aseguren la calidad de la educación en el país, el párrafo tercero establece que el Estado deberá garantizar:

(...) la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Sobre los criterios que orientarán la educación provista por el Estado, el artículo 3º es claro que se tratará de una educación laica y apegada a los resultados del desarrollo científico:

(...) dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Respecto al desarrollo integral del ser humano, que es el aspecto que motiva la presente iniciativa, el párrafo segundo establece los principios rectores de la educación impartida por el Estado, a saber:

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Estos principios rectores de la educación en México han contribuido durante muchos años a establecer las pautas que han regido el sistema educativo en México y que han permitido el desarrollo educativo de muchas generaciones de ciudadanos mexicanos. Por las consideraciones expuestas se somete a consideración del Congreso el siguiente proyecto de

Decreto

Único . Se reforma y adiciona el párrafo segundo del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 3o., párrafo segundo

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, la cultura de la legalidad , el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Godson, R. (2000), A guide to developing a culture of lawfulness, International Perspectives.

2 World Bank, Worldwide governance indicators: control of corruption , 2013.

3 Transparencia Internacional, Corruption perception index brochure, 2014.

4 The World Justice Project, Rule of law index , 2014.

5 Hasta 2 por ciento del producto interno bruto de acuerdo con datos del Foro Económico Mundial, 9 por ciento de acuerdo con Forbes, el Banco Mundial y el Banco de México. Hasta 10 por ciento del producto interno bruto de acuerdo con estimaciones del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de diciembre de 2016.

Diputado Liborio Vidal Aguilar (rúbrica)

Que reforma y adiciona el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Liborio Vidal Aguilar, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Liborio Vidal Aguilar del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 73, 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La sociedad moderna es conocida como “La Sociedad de la Información y el Conocimiento”, (SIC) la cual es definida en la Declaración de la Sociedad Civil de las Naciones Unidas como:

Sociedades de la información y la comunicación centradas en la gente, incluyentes y equitativas. Sociedades en las que todas y todos puedan crear, utilizar, compartir y diseminar libremente la información y el conocimiento, así como acceder a éstos, con el fin de que particulares, comunidades y pueblos sean habilitados y habilitadas para mejorar su calidad de vida y llevar a la práctica su pleno potencial siguiendo los principios de justicia social, política y económica, y de la plena participación y habilitación de los pueblos.

Esta sociedad concretada, abona a los objetivos de desarrollo sostenible, democracia e igualdad de género y evoca sociedades en donde el desarrollo se enmarca en los derechos humanos fundamentales y está orientada a lograr una distribución más equitativa de los recursos.

La transformación de la sociedad hacia la “Sociedad de la Información y el Conocimiento” ha sido vertiginosa y en cuestión de pocos años, esto debido a la evolución de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC). El modo de vivir de los que viven dentro de esta sociedad ha cambiado totalmente y con ello, también se presenta mayor demanda de mejores servicios e información por parte del gobierno y de manera más rápida y accesible.

En todo el mundo, los gobiernos están buscando alternativas para satisfacer estas nuevas demandas de la sociedad, la cual, al tener una nueva dinámica de convivencia social, exige una nueva dinámica de gobierno que maneje su mismo idioma y pueda responder a sus reclamos de manera eficiente y sencilla.

Nuestro país, como la mayoría de los países del mundo, se encuentra en una situación similar, en la cual, el gobierno se enfrenta a la necesidad de cambiar de dinámica operativa

y de organización que aproveche la nueva infraestructura y marco jurídico de las (TIC) para adaptarse a la nueva dinámica social.

Al adoptar las (TIC) como base operativa del gobierno, se consigue una mejor administración pública, basada en medidas de eficiencia, calidad y competitividad a fin de generar mayor valor público en beneficio de la sociedad que reclama como derecho el acceso al gobierno por medios digitales, es decir el objetivo es tener Gobiernos Digitales.

En el párrafo anterior, se encuentra la clave de la obligación del gobierno de adoptar medidas contundentes de gobiernos digitales y abiertos, pues es, que la sociedad de la información lo reclama como derecho fundamental ligado al derecho y libertad de información.

Dado lo anterior y ante los principales retos de nuestro país, entre ellos, la ineficiencia en la interoperabilidad gubernamental, se observa necesario elevar a nivel constitucional la obligación de los gobiernos en todos los niveles de ofrecer alternativas de gobierno electrónico y con esto la obligación por parte del Estado mexicano de tener estrategias, normas, estándares y elementos de desarrollo en el uso de las (TIC), así como el fomento a la participación ciudadana, a través de medios digitales.

México debe fortalecer su estructura tecnológica interna con la finalidad de enfrentar los factores que inciden negativamente en su desarrollo. Atendiendo a los datos del Informe sobre Competitividad Global 2010-2011 del Foro Económico Mundial, algunos de estos factores son la ineficiencia de las instituciones públicas, la regulación excesiva y la carencia de un ambiente propicio para la adopción de nuevas tecnologías.

Aunque existen diversas definiciones, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo explica que:

“el gobierno electrónico consiste en el uso de tecnologías de la información y comunicación para transformar las operaciones gubernamentales con el propósito de mejorar la efectividad y la eficiencia de los poderes del Estado y ponerlos efectivamente al servicio del ciudadano”.

Este concepto incluye no sólo a la administración pública o al Poder Ejecutivo, sino también a los otros poderes públicos e, inclusive a otros organismos que reciban recursos públicos como los órganos constitucionales autónomos. Se trata de mejorar los procesos internos y externos de estas instituciones. Es por ello que la presente iniciativa considera sujetos obligados tanto al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación como a los órganos constitucionales autónomos y los coloca a todos ellos dentro de un marco de gobierno electrónico.

El gobierno digital o electrónico es una decisión estratégica de las naciones ante la transformación de la sociedad industrial en una sociedad basada en el conocimiento, en donde prevalecen como objetivos primordiales la nueva forma de gobernar incrementando la eficiencia y transparencia de la gestión, un trabajo de integración del Estado-Empresa-Ciudadano, que implica un cambio radical en los procesos y la cultura organizacional.

Para efectos de esta propuesta de se usará el término gobierno electrónico pues así se menciona en diferentes instrumentos internacionales y otros documentos relativos al tema; sin embargo es también válido utilizar el término gobierno digital pues así se menciona en varios documentos emitidos por el gobierno federal y en legislaciones de otros países. La Secretaria de la Función Pública ha publicado en el Diario Oficial de la Federación diversas disposiciones aludiendo al término gobierno digital .

La importancia del gobierno electrónico se debe a que el creciente proceso de globalización y desarrollo de la nueva sociedad de la información, exigen del Estado y del proceso de modernización de la gestión pública, una actitud proactiva, efectiva y decidida, orientada a incorporar intensivamente el uso de (TIC) en los procesos del Estado, de manera complementaria a otras técnicas y herramientas en los diversos ámbitos de la gestión.

El gobierno electrónico no es un fin en sí mismo, más aún, su carácter esencialmente instrumental requiere de la revisión, rediseño y optimización de los procesos como paso previo a la introducción de cualquier cambio en la tecnología o en las funciones de producción de las organizaciones públicas. De esta manera, el gobierno electrónico adquiere la doble dimensión de agente catalizador de los cambios en los procesos y de herramienta tecnológica como instrumento para mejorar el desempeño de los actos del Estado.

Aunque en la actualidad existen algunas atribuciones para promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno digital, estos esfuerzos aún son incompletos respecto a una implantación uniformemente diseñada pero sobre todo integral de las TIC en las instituciones, donde la infraestructura se encuentra desalineada respecto a sus objetivos. Los esfuerzos se encuentran desintegrados, y por lo tanto, no hay una correcta interoperabilidad gubernamental, lo que degenera en la duplicidad de esfuerzos y recursos.

Por ello, es fundamental la existencia de un instrumento constitucional que brinde a las instituciones de gobierno y a la sociedad, un marco normativo que propicie el desarrollo del gobierno digital en todas sus vertientes: tecnológicas, organizacionales, formación de capacidades, infraestructuras, vinculación con la academia, la industria, con otros niveles de gobierno y poderes de la unión y organismos internacionales, entre otras.

La atención de servicios públicos en línea hace posible la eliminación de traslados, de filas de espera; disminución de papeleo, desaparición de horarios de atención. Además, y a diferencia de otros medios de comunicación, este tipo de servicios tienen la capacidad de ser interactivos, lo cual ofrece un gran potencial en beneficio de los ciudadanos.

Por otro lado, es fundamental que los sitios gubernamentales difundan información para la realización de trámites de forma clara, concreta y certera; por ello, se debe procurar que los servicios que se provean en línea, sean amigables con el usuario, es decir, deben explicar de forma ágil y concisa los pasos a seguir para la realización de un trámite. Asimismo es indispensable que los sitios gubernamentales sean universales en cuanto a su operatividad y accesibilidad.

Asimismo, debe fomentarse el desahogo total de trámites en Internet; es decir, el fin es que el usuario culmine su trámite en línea sin necesidad de acudir de forma física a las oficinas de gobierno. Es importante precisar que la opción de servicios electrónicos sólo es una alternativa de respuesta gubernamental y no es la única manera de atender a la ciudadanía.

Finalmente, es necesario mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece en su apartado sobre “Eficacia y eficiencia gubernamental” que “los servidores públicos están obligados a facilitar el acceso de la población a los beneficios que les corresponden. Hasta hoy, el aumento de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios. Por ello, es necesario implementar estrategias que orienten a la función pública a mejorar su desempeño para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos”.

Para lograr el objetivo mencionado en el párrafo anterior, el mismo Plan de gobierno propone como estrategia la siguiente:

- Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública.
- La estrategia consiste en desmaterializar y estandarizar los procedimientos administrativos del gobierno federal mediante la digitalización. Para lograr la transición a una verdadera administración pública en línea, se realizarán los ajustes necesarios en aspectos administrativos, organizacionales, jurídicos y técnicos.
- Se aprovecharán las tecnologías de la información para comunicar a los funcionarios públicos entre sí y con la ciudadanía, y hacer más efectiva la provisión de servicios y bienes públicos; para facilitar el acceso a la información pública, promover la transparencia, manejar grandes cantidades de información, unificar los padrones de cobertura de programas de gobierno, crear expedientes electrónicos, promover la participación ciudadana y crear diversas aplicaciones que permitirán elevar la eficiencia del gobierno.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente proyecto de

Decreto

Único. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo sexto de la Constitución apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Principio de Gobierno Electrónico. Consiste en el uso de tecnologías de la información y comunicación para transformar las operaciones gubernamentales con el propósito de mejorar la efectividad y la eficiencia de los poderes del Estado y ponerlos efectivamente al servicio del ciudadano.

II. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

III. ...

Transitorios

Único. El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 8 días de diciembre de 2016.

Diputado Liborio Vidal Aguilar (rúbrica)

Que adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del PRI

De la igualdad de habilidades surge la igualdad de esperanzas en el logro de nuestros fines.

Thomas Hobbes

La suscrita, Laura Nereida Plascencia Pacheco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La iniciativa que hoy propongo tiene como objetivo el realizar una enmienda constitucional para incorporar la perspectiva de género en el proceso de planeación presupuestal en la administración de la hacienda municipal.

La reforma incluye la modificación del artículo 115 de la constitución para hacer imperativo que el municipio promueva en todas sus dependencias la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la administración pública municipal.

Dicha incorporación de la perspectiva de género deberá incluir todo el proceso o fases en los que se sustenta la elaboración de los presupuestos.

Hasta ahora, en la mayoría de los municipios del país se encuentra ausente una visión y perspectiva de derechos humanos y, particularmente, de género en todo lo relativo a los recursos que ejercen estas demarcaciones, no obstante el contexto generalizado de violencia sistémica, feminicidios y desapariciones forzadas de mujeres, sin que las autoridades municipales se comprometan con recursos en la lucha por la erradicación de este contexto.

Para dimensionar la prevalencia de violencia contra las mujeres en nuestro país existen diferentes instrumentos estadísticos y diferentes instancias que nos indican la gravedad del problema. Así, tenemos que

- En el país ocurren alrededor de 120 mil violaciones al año; es decir, una cada cuatro minutos. Fuente: Secretaría de Salud.1

- En México, de las violaciones contra mujeres que se cometen al año, 80 por ciento no se denuncia. Del 20 por ciento que sí se denuncia, sólo 20 por ciento termina en sentencia. Por ello sólo 5 por ciento de las violaciones sexuales contra mujeres en este país se castiga.
- En 2014 ocurrieron 2 mil 289 casos de DFPH (defunciones de mujeres con presunción de homicidio) en México. Dicho en otras palabras, en ese año, en el país tuvieron lugar en promedio 6.3 DFPH al día, una tasa de 3.7 de estas muertes por cada 100 mil mujeres. En el año anterior, 2013, las estadísticas señalan la ocurrencia de 2 mil 594 casos de DFPH, lo que se traduce en un promedio de siete DFPH al día y en una tasa de 4.3 por cada 100 mil mujeres. Entre 1985 y 2014 se registró un total de 47 mil 178 DFPH en el país.²
- En México, 2 de cada 3 mujeres señalan haber sufrido violencia, en el que el principal agresor resulta ser su pareja (Endireh 2011 y Gabinete de Comunicación Estratégica, GCE).
- La encuesta de GCE reveló que 50.9 por ciento de los entrevistados señalaron que la violencia que más se da es la psicológica, con 50.9 por ciento, 32.6 por ciento la física y 12.3 por ciento la sexual.
- 63 de cada 100 mujeres en México, mayores de 15 años, ha padecido distintos tipos de violencia, de acuerdo con la misma Endireh de 2011.
- 40 por ciento de las mujeres en México ha vivido al menos un incidente de violencia de cualquier tipo y en cualquier ámbito durante el último año (ONU-Mujeres, con base en la Endireh de 2011).³
- 22.6 por ciento de las mujeres enfrentó violencia en su trabajo. Fuente: ONU-Mujeres.
- 15.5 por ciento fue víctima de violencia comunitaria. Fuente: ONU-Mujeres.
- 3.4 por ciento en el ámbito familiar. Fuente: ONU-Mujeres.
- 1.0 por ciento en la escuela. Fuente: ONU-Mujeres.
- Durante el último año sólo 1 de cada 10 mujeres solicitó Policía ayuda a alguna institución cuando vivió violencia. Fuente: ONU-Mujeres.
- Cuando una mujer decide solicitar ayuda ante una situación de violencia de pareja generalmente acude con una autoridad judicial (68.5 por ciento) y en menor proporción (47.3 por ciento) se acercan a otras instituciones como el Instituto de la Mujer o el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). 2. De las mujeres que acuden a alguna autoridad judicial para pedir ayuda en la mayoría de los casos lo hacen ante los Ministerios Públicos (34.8 por ciento), y si buscan ayuda en una institución no judicial, lo hacen en el DIF (39.1 por ciento). Fuente: ONU-Mujeres.
- En 2011 ocurrieron en promedio 7.1 homicidios cada día en México. Fuente: ONU-Mujeres.

- Las Muertes violentas de mujeres con presunción de homicidio fueron (MVMPH) 1990-2011: 32 mil 474, 1985-2011: 39 mil 227. Fuente: ONU-Mujeres.
- En las defunciones femeninas con presunción de homicidio: 31 por ciento homicidios mujeres ocurrieron en la vivienda, 41 por ciento homicidios mujeres ocurrieron en la vía pública. Fuente: ONU-Mujeres.
- De las mujeres de 15 años o más que han tenido al menos una pareja, 47 por ciento han sido agredidas por la actual o última pareja en algún momento de su vida marital o durante su relación o noviazgo (Conavim con base en la Endireh de 2011).⁴
- En las mujeres casadas o en unión la prevalencia de violencia de pareja es aún más alta, alcanzando a casi la mitad de ellas (49.3 por ciento).
- 37.2 por ciento de las mujeres que han sostenido una relación sin cohabitar con su pareja, fueron víctimas de violencia.
- En noviembre de 2016, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Inegi, dio a conocer datos recientes sobre el contexto violento en que viven las mujeres:⁵
- Entre las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, el 10.0 por ciento de las defunciones registradas en 2015 fueron por homicidio, lo que representa en este grupo de edad la primera causa de muerte.
- En promedio se estima que durante los últimos 3 años (2013 a 2015), fueron asesinadas 7 mujeres diariamente en el país, mientras que entre 2001-2006 era de 3.5.
- El estado de México es la entidad donde ocurrió el mayor número de homicidios de mujeres. En 2015 se registraron 406 casos y representan el 17 por ciento de los homicidios a escala nacional.
- De 1990 a 2015, los suicidios de mujeres aumentaron 4.6 veces; el mayor aumento se observa entre 2006-2012.
- En 2015 fallecieron por diversas causas 291 mil 637 mujeres y niñas, y el 1.0 por ciento del total de las defunciones registradas se debieron a agresiones intencionales, es decir la causa del deceso fue por homicidio.
- Esta situación es aún mayor entre las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, ya que 10.0 por ciento de las defunciones de este grupo fue por homicidio, lo que representa en estos grupos de edad la primera causa de muerte.
- Durante de 2014 se registraron 2 mil 408 defunciones de mujeres a causa de agresiones intencionales y, para 2015, se registraron 2 mil 383, lo que representa alrededor de 12.0 por ciento del total de los homicidio registrados para esos años: 20 mil 10 en 2014 y 20 mil 525 en 2015.

- De 1990 a 2015 se registró el fallecimiento de 404 mil 15 personas a causa de agresiones intencionales y de ellas, 43 mil 712 eran mujeres. En el periodo comprendido de 2007 a 2015 se observa un incremento significativo en los homicidios totales. En estos nueve años se concentra 46 por ciento de los homicidios ocurridos en estos 26 años, mientras que el restante 56 por ciento ocurrió a lo largo de 17 años, lo que indica que durante los últimos años ha habido un aumento acelerado de homicidios.
- Un dato relevador de ello lo es también el hecho de que a lo largo de esos 26 años (1990-2015), se han registrado mil 232 casos donde no ha sido posible identificar el sexo de la persona asesinada y 73.8 por ciento de ellos corresponde precisamente a casos de defunciones registradas entre 2007 y 2015.
- En estos últimos 26 años, se registraron 43 mil 712 homicidios de mujeres, 28.2 por ciento de ellos durante el sexenio 2007-2012, mientras que en los últimos tres años (de 2013 a 2015), ya han ocurrido 7 mil 439 asesinatos de mujeres, cifra semejante a la registrada durante el sexenio 2001-2006.
- De los homicidios de mujeres ocurridos de 1990 a 2015, cerca de la mitad de ellos (45.2 por ciento) acontecieron en los últimos nueve años, entre 2007 y 2015.
- Los homicidios contra mujeres registrados en el último trienio (2013-2015) representan el 60.4 por ciento de aquellos del sexenio 2007-2012, lo que indica que de seguir esta tendencia rebasarán el máximo histórico registrado.

Lo más grave es que no obstante estos datos, el poco esfuerzo que se ha hecho en la mayoría de los municipios del país ha sido más que evidente, incluso con desconocimiento de la legislación de la materia.

Datos del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer en la región de México, Centroamérica y el Caribe,⁶ señalan que en México hay estados donde predomina la violencia psicológica y en otros la física, pero el común denominador es que en el ámbito rural el maltrato sexual prevalece en las comunidades indígenas, donde aún tienen lugar un alto número de violaciones contra menores de edad y, por ende, de embarazos indeseados.

El mismo estudio revela que la violencia que se ejerce contra las mujeres en el país debe ser considerada un problema de salud pública, toda vez que en promedio 5 de cada 10 mujeres son afectadas por este flagelo.

Contrariamente a lo que se piensa, las mujeres separadas o divorciadas son el sector “más violentado”, debido a que sus ex parejas mantienen sus niveles de presión e inclusive la aumentan.

En dichos estudios se destaca que las mexicanas que presentan denuncias por violencia “están en alto riesgo” y deberían ser protegidas por las autoridades, ya que meses después se les llega a encontrar muertas porque no se tomaron medidas en torno a su integridad, y

éste es un tema urgente que debemos de resolver mediante de la corresponsabilidad de la autoridad municipal, porque es ahí, en su territorio donde se cometen estos crímenes.

No obstante que las administraciones municipales han emprendido esfuerzos muy importantes en la erradicación de la violencia, desde diferentes programas y dependencias, sin embargo las acciones gubernamentales no se dejan sentir en la población y principalmente en las mujeres, las cuales siguen siendo discriminadas en la mayoría de estos procesos locales, y sobre todo en la asignación de los recursos, tarea aún pendiente en la mayoría de los gobiernos municipales.

En cuanto a la discriminación por cuestiones de género, esta se ha definido como aquella que establece estereotipos y roles determinados de acuerdo al sexo, los cuales han generado la exclusión de las mujeres del acceso a bienes, recursos y oportunidades; contribuyendo así a la reproducción del dominio patriarcal y a desvalorizar, denigrar y amedrentar a las mujeres.

Este tipo de discriminación es consecuencia directa de las relaciones de poder que históricamente se han establecido de manera desigual entre la mujer y el hombre, y que han conducido a la dominación de éste, impidiéndoles así en muchas ocasiones, de manera grave y dolosa, el goce de derechos y libertades en igualdad de condiciones.

La desigualdad y discriminación en razón del sexo es producto de una construcción social que atribuye a la diferencia sexual valores y características que determinan las posibilidades del ser y hacer en el mundo, pero que en realidad no están determinadas por la biología.

Esta construcción social, que hemos hecho del género, nos lleva a atribuir a las mujeres características como la bondad, la sumisión, la entrega y la disposición, las cuales las han situado, principalmente, como especialistas en el cuidado y atención de los otros.

Durante muchos años, incluso, fue ésta la única tarea que las mujeres tenían permitido realizar; y es que además, se le atribuían a los hombres las características del poder, la fuerza, el raciocinio y la lógica, convirtiéndolos por tanto en los que podían tomar las decisiones y realizar el trabajo extradoméstico.

Además de excluir la participación de las mujeres en determinadas tareas y coartar su libertad personal, el sistema de género las colocaba en una situación de desventaja y desvalorización, ya que está basado en un sistema de jerarquías sociales que otorga mayor valor a las actividades, rasgos y atributos masculinos, y que, por lo tanto, desvaloriza los considerados femeninos.

Aunque sin duda hemos avanzado en cuanto a la defensa y respeto de los derechos humanos y a la eliminación de la discriminación por género, ésta sigue siendo una realidad en nuestra sociedad, sobretodo en ciertos ámbitos, como son la participación económica y política.

A partir del reconocimiento de este contexto y de la denuncia establecida por diferentes grupos de defensa de Derechos Humanos, es que diversos organismos y tratados internacionales han pugnado por eliminar la discriminación de género; entre ellos destaca, en 1975 el Año Internacional de la Mujer, establecido por la ONU, que comprometió a los países a formular programas y políticas públicas con objeto de disminuir la discriminación y avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres, así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1979, y en la cual se proclama el principio de igualdad entre mujeres y hombres; y que específicamente, en su artículo 2, estipula que los países miembros se comprometen a asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de este principio.

A escala federal, a partir de 1974 se establece en nuestra Constitución la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, principio que debiera impedir cualquier tipo de discriminación en cuanto a derechos y obligaciones de acuerdo al sexo, en este caso en el presupuesto. Posteriormente, buscando hacer aplicable y efectivo este principio constitucional, se aprueba en 2006 la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

La presente iniciativa, busca precisamente esto, al garantizar la aplicación práctica y efectiva del derecho de igualdad, a través de la implementación de mecanismos y medidas que incidan en políticas públicas que tengan por objeto eliminar la desigualdad y discriminación.

Por ello hacemos especial hincapié en el derecho a la igualdad de trato y oportunidades respecto a la vida económica, la participación y representación sociopolítica, los derechos sociales y la vida civil, ya que las leyes que se han promulgado pretenden potenciar la participación equilibrada, autónoma y no jerarquizada, que respete sin restricciones por sexo, el desarrollo de potencialidades de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida.

Actualmente se ha convertido en prioridad para el Estado el trabajar por la eliminación de la desigualdad y discriminación existente por razones de género, ya que estos son elementos considerados como básicos para lograr el respeto de los derechos humanos de mujeres y hombres, así como para alcanzar el desarrollo y crecimiento con equidad y justicia social.

La presente propuesta busca que el ejercicio del gasto sea armónico con los programas y normas que buscan revertir la violencia contra las mujeres y la consolidación de la igualdad entre mujeres y hombres en la sociedad.

Partimos de la idea de que la presente propuesta constituye una idea dirigida exclusivamente al ámbito municipal, no obstante que hay que reconocer que dicha visión no se encuentra del todo ausente en los planes y programas de los gobiernos municipales ya que, incluso, los presupuestos de los Institutos Municipales de las Mujeres pretenden incidir en el mismo sentido con un presupuesto anual considerable, sin embargo el ejercicio

planteado en este tema reviste vital importancia en cuanto es un enfoque más amplio y en todo caso lo que se pretende es ampliar las acciones y propuestas para llegar a una cobertura en cada dependencia, dirección, y, en general, en todas las áreas de los gobiernos municipales, mediante un enfoque transversal.

En este sentido también cobra relevancia las disposiciones legales que establecen el imperativo de la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos de las entidades públicas, de las cuales se pueden señalar las siguientes:

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece al respecto:

La federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, ratificados por el Estado mexicano (artículo 2 de la ley).⁷

En el mismo sentido define lo que debe entenderse por perspectiva de género:

Perspectiva de género: Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones (artículo 6 de la ley).⁸

La Ley General para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres establece de forma similar la obligación de los estados y municipios en el sentido de la presupuestación de los recursos, así como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres y la Convención de Belém do Pará, las cuales se pronuncia en los mismos términos y son de observancia obligatoria para el Estado mexicano.

En cuanto a la aplicación de las normas mencionadas, en la práctica los operadores de los presupuestos municipales aluden la autonomía que goza el municipio para determinar libremente sus ingresos y sus gastos, sin más limitaciones que lo establecido en el artículo 115 de la constitución, por lo que dan un valor secundario a lo dispuesto por tales dispositivos legales, razón y fundamento de la presente iniciativa. Amén de que dichos ejercicios, donde se encuentra ausente la visión de género en los presupuestos, pareciera ser la regla en la mayoría de los municipios del país.

Ahora bien, en el país está en vigor el Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia, parte integral del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

Dicho programa se centra en el círculo de violencia en la familia y descansa en la articulación de acciones desarrolladas por las instituciones públicas, los estados y municipios, las Instancias Estatales y Municipales de la Mujer. Teóricamente las acciones de dicho Programa se desarrollan a través de una mesa institucional para coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia familiar y hacia las mujeres, como un mecanismo para unificar criterios, estrategias y acciones de gobierno federal con la participación de la sociedad civil y el liderazgo del Instituto Nacional de las Mujeres.

No obstante que a escala federal se están realizando loables esfuerzos, en algunos estados y municipios, esta coordinación está ausente o bien es inconsistente, lo que dificulta la obtención de resultados más duraderos y la planeación de acciones de corto y mediano plazo entre las instancias implicadas.

El enfoque con que se aborda la violencia de género la circunscribe a lo que acontece al interior del ámbito familiar, cuando existen visiones más comprensivas del problema y por tanto del tipo de acciones que deben ser emprendidas.

Las problemáticas que forman la violencia de género están presentes a lo largo y ancho de toda la estructura social, por lo tanto, en diversos escenarios sociales, por lo que no puede confinarse al dominio de lo privado, a lo que alude cuando hablamos de violencia intrafamiliar, término que aún predomina en los espacios institucionales.

Por tanto, se requiere generar una política municipal que tenga no sólo una mirada multidisciplinar que ponga en el centro una visión holística del problema de violencia de género, como expresiones de relaciones de poder múltiples que se ubican en diferentes espacios sociales tanto íntimos, privados y públicos que tienen efectos y consecuencias en las maneras en que vivimos nuestra cotidianidad.

El presupuesto público con enfoque de género es una herramienta analítica y práctica para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, en la que se incorporan las necesidades, derechos, obligaciones e intereses diferenciados de mujeres y hombres en el diseño de la política de ingresos y egresos públicos.

Los presupuestos que no consideran estas diferencias fueron denominados como presupuestos ciegos al género, sin embargo, al aparecer la teoría de género que explica las diferencias y semejanzas entre mujeres y hombres, fue que se hizo evidente tanto las desigualdades prevalecientes entre ambas como las desventajas en que se encuentran las primeras en todos los ámbitos de la vida, la que se justificaba por la división de trabajo y el valor que se asigna a éste, según se desarrolle en la esfera pública o privada de la sociedad.

Así, la perspectiva de género muestra cómo la visión androcéntrica del mundo produce desigualdad, en especial para las mujeres. También describe como la división sexual del trabajo, originado en las diferencias fisiológicas entre mujeres y hombres, basada sobre

todo en la procreación de los hijos e hijas, genera una desvalorización diferenciada del trabajo productivo y reproductivo de una sociedad, siendo el primero remunerado, en tanto que el segundo –el que desarrollan las mujeres–, no es considerado para ser un trabajo remunerado.

Además, la perspectiva de género hace evidente la existencia de estas desigualdades, que interactúan impidiendo el acceso igualitario a las oportunidades políticas, culturales y laborales. La desigualdad es el trato discriminatorio de un individuo hacia otro por su posición social, económica, religiosa, sexo o grupo étnico.

Lo contrario a una perspectiva de género en las políticas públicas y presupuestos públicos que contemplen a las mujeres, provoca que éstas se enfoquen a un contexto de proteccionismo legal, asentado en las funciones reproductivas de las mujeres, pero sin apoyos reales al proceso de crianza –ausencia de guarderías, falta de servicios colectivos–, que obstaculizan su desarrollo pleno como personas por el tiempo que destinan al cuidado de la unidad doméstica.

Por esta condición social –discriminatoria, sexista e inicua–, las políticas públicas y el presupuesto público deben mirar a las mujeres, sin omitir sus necesidades e intereses diferenciados en la prestación de servicios públicos y asignación de programas sociales que favorezcan el desarrollo en igualdad para hombres y mujeres, de esta forma, se reducen los programas tradicionales que mantienen en condición de subordinación a las mujeres.

En 1995, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo midió la aportación del trabajo no remunerado a nivel mundial, como resultado de ello se comprobó que ésta equivale a 70 por ciento del valor del producto interno bruto, más de 80 por ciento de ese trabajo es desarrollado por las mujeres.

Al identificar las desigualdades o brechas de género entre mujeres y hombres, se puede conocer la posición que cada sexo tiene dentro de una sociedad, a partir de lo que sus gobiernos le proporcionan. Si las autoridades no resuelven esta situación, seguirán contribuyendo –contra toda normatividad internacional, nacional y estatal–, a la desigualdad, la discriminación y la invisibilización de las mujeres, a pesar de que existen pruebas claras de que la potenciación de las mujeres y la igualdad de género impulsan la reducción de la pobreza, fomentan la seguridad alimentaria y reducen la muerte materna, entre muchos otros aspectos.

Frente a ello, en los últimos 10 años, gran parte de los países latinoamericanos han incrementado su gasto social, pero los resultados no han sido suficientes por lo que es preciso redoblar esfuerzos. Se requiere que los recursos públicos destinados a la erradicación de las desigualdades de género e ingreso, sean gastos irreductibles que formen parte de los gastos inamovibles hasta que se logren los objetivos.

Cuando se busca la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, es preciso recurrir a la transversalización de la perspectiva de género; 9 es decir, a la integración de la perspectiva de género en las todas las políticas públicas. Se requiere que

todas las políticas contribuyan a cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, no sólo las políticas que cuentan con población femenina atendida, sino todas las políticas.

Se necesita hacer oficial y explícito el compromiso con la erradicación de las desigualdades; siendo este último un proceso de largo plazo que requiere contar con una ruta claramente definida, con metas establecidas, procesos cuidados y sobre todo la definición de cómo se va a lograr que dicho proceso sea progresivo e irreversible.

Las desigualdades de género son tema de estudio y valoración, para ello, se han diseñado indicadores que midan la desigualdad que existe entre los géneros.

Las brechas de género son “una medida estadística que muestra la distancia entre mujeres y hombres respecto a un mismo indicador. Se utilizan para reflejar la distancia existente entre los sexos respecto a las oportunidades de acceso y control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos.

Los procesos de desarrollo de una población y avance democrático del municipio se pueden medir en base a la participación de las mujeres en el desarrollo y el alcance de las mujeres en el propio proceso. Desde la perspectiva de género se ha propuesto dar un giro al desarrollo y convertirlo en un conjunto de procesos de justicia y reordenamiento social que también beneficie a las mujeres.

La incorporación de la perspectiva de género en los procesos de planeación, constituye una forma de trabajo que deriva en propuestas más eficientes y con mayores posibilidades en igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres para la construcción de sociedades equitativas.

La planeación con perspectiva de género es una forma de actuar para transformar una realidad que es desfavorable para las mujeres.

Por último, deseo señalar que la transversalización de la perspectiva de género contribuye a lograr la igualdad entre los hombres y las mujeres y al empoderamiento de las mujeres, condición fundamental para enfrentar “la compleja red de discriminación y desventajas” que padecen las mujeres.

Los gobiernos que no tienen perspectiva de género han sido catalogados como gobiernos ineficientes, así lo han advertido diversos organismos internacionales, motivo por el cual consideramos de trascendental importancia la inclusión de dicha propuesta como requisito indispensable para que, en un primer ejercicio, coadyuvemos en la tarea de mejorar las condiciones de miles de mujeres que claman por respuestas inmediatas que pongan un alto a la falta de una política de Estado que las invisibiliza .

Por otro lado, es importante señalar lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,¹⁰ cuyo artículo 1o. establece la obligación gubernamental de atender a ciertos criterios en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, manteniendo

intocado el aspecto municipal por lo hace a los recursos propios con que cuenta el municipio y que en la especie afecta todo el proceso de planeación y presupuestación de los gobiernos municipales, al dejar de lado la incorporación de la perspectiva de género en todas las fases.

En el mismo sentido debe entenderse el análisis sobre la Ley de Planeación, que si bien incorpora la visión de género en estos procesos, en el caso municipal resulta inaplicable dada su competencia y ámbito de atención.

La presente iniciativa plantea es entonces que el gobierno municipal y su ayuntamiento, como entidad gubernamental dotada de autonomía en cuanto al manejo de su hacienda, incorpore la visión de género en todo el proceso de planeación presupuestal, llámese Ley de Ingresos o Presupuesto de Egresos.

Precisamente en el ámbito local, las políticas públicas a favor de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y el combate a la violencia contra las mujeres, necesitan de un fuerte impulso que genere mejores prácticas.

Si bien puede discutirse sobre la legislación ya existente, lo cierto es que hasta ahora el trabajo en esta materia ha sido nulo o casi nulo, por lo que considero que de aprobarse dicha reforma ésta contribuiría a cambiar los patrones culturales en los que también se basan los procesos de planeación. Sin dejar de tomar en cuenta que cualquier norma que plantee una obligación para los municipios en esta materia se encontraría afectada de inconstitucionalidad -tan recurrida por los municipios- por no ser una disposición prevista en la Constitución, lo que provoca, en los hechos, que la mayoría de las autoridades municipales que se encargan de la elaboración de los presupuestos, argumenten esta disposición para no planear los presupuestos con perspectiva de género.

Amén de que es urgente para las mujeres el que podamos incorporar la perspectiva de género al trabajo institucional de los municipios.

En síntesis: la iniciativa plantea la institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos de carácter municipal.

En virtud de lo expuesto, pongo a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo al inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un párrafo al inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. (...)

I. a III. (...)

IV. (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

(...)

(...)

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Además de lo establecido en los dos párrafos anteriores, los ayuntamientos deberán prever que, en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de los municipios, se promueva la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la administración pública municipal, de conformidad con las leyes de la materia.

V. a X. (...)

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las legislaturas de los estados contarán con seis meses, a partir de la publicación del presente decreto, para adecuar sus leyes locales.

Tercero. Los recursos asignados para cada ejercicio presupuestal serán irreductibles.

Notas

1 La información puede consultarse en <http://www.excelsior.com.mx/2011/12/25/nacional/797160>

2 La violencia feminicida en México, aproximaciones, cambios y tendencias, 1985-2014. ONU-Mujeres/Inmujeres.

3 Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/13_PromocionCapacitacion/13.3/G.pdf

4 http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/114/2/images/PIPASEVM_DOF_2014-2018.pdf

5 Los datos están disponibles en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/violencia2016_0.pdf

6 Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/24/index.php?section=sociedad&article=045n2soc>

7 Disponible en www.diputados.gob.mx

8 *Ibíd.*

9 Como ha definido ONU-Mujeres.

10 Consultado en www.diputados.gob.mx el 12 de febrero de 2013.

Referencias

La violencia feminicida en México, aproximaciones, cambios y tendencias, 1985-2014. ONU-Mujeres/Inmujeres.

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/13_PromocionCapacitacion/13.3/G.pdf

http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/114/2/images/PIPASEVM_DOF_2014-2018.pdf

<http://www.jornada.unam.mx/2007/10/24/index.php?section=sociedad&article=045n2soc>

www.diputados.gob.mx

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.

Diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco (rúbrica)

Que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Jisela Paes Martínez, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, diputada Jisela Paes Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXIII Legislatura, del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, del numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo a la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el segundo párrafo del artículo 19, que el Ministerio Público sólo podrá solicitar la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado, 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.

En el citado párrafo también se establece la figura de la prisión preventiva oficiosa 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.

De lo anterior se establece que la prisión preventiva es de carácter excepcional y su carácter oficioso se circunscribe solamente a una serie de delitos que la misma Constitución señala y los que determina la Ley. En concordancia con lo anterior, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en su artículo 167 los delitos que ameritan prisión preventiva.

Sin embargo ni del texto constitucional, ni mucho menos en el Código instrumental de referencia, se hace mención a los delitos que atentan contra el medio ambiente, en particular los que atentan contra las especies acuáticas como lo son el abulón y la langosta, lo que en la realidad está teniendo graves consecuencias, dado que los pescadores furtivos no tienen temor alguno en las consecuencias de sus conductas, sin pasar por alto que quienes se vean inmiscuidos en dicha actividad, podrán sustraerse con relativa facilidad a la acción de la justicia, ya que la pesca ilegal se presenta fundamentalmente en lugares muy apartados de la mancha urbana, es decir en los campos y comunidades pesqueras, en donde no existen instalaciones y personal de la Autoridad federal competente y los presuntos responsables no tienen domicilio ni arraigo en los lugares de captura o aprehensión.

A pesar de esa importancia social y económica de las mencionadas especies pesqueras, de las medidas de manejo y de los esfuerzos de autoridades y pescadores, éstas siguen enfrentado el grave problema de la pesca ilegal, motivada, por su alto valor comercial, lo que constituye uno de los principales obstáculos para alcanzar la sostenibilidad a largo plazo de tales pesquerías. Además, esta pesca ilegal sigue socavando los esfuerzos de ordenamiento y recuperación plena de ambos recursos.

El aprovechamiento de estos recursos continúa siendo afectado por la pesca ilegal, lo cual causa un severo perjuicio a los ecosistemas marinos, al poner en riesgo la preservación de dichas especies y comprometer el flujo de beneficio que estos ecosistemas brindan a la sociedad.

Estas acciones, además, privan de su sustento a quienes dependen de dichas especies, que son un amplio número de comunidades pesqueras, principalmente de Baja California Sur, de cuya actividad se ha propiciado el poblamiento y desarrollo de esas regiones. La afectación de esas pesquerías genera un grave daño social a los habitantes de la zona Pacífico norte de la entidad.

La pesca que sobre ellas se realiza al margen de la ley hace nugatorias las acciones que tanto el sector público como el social realizan para la preservación y el aprovechamiento de estos recursos, entre los que destacan programas conjuntos de inspección y vigilancia; investigación científica; sostenimiento de centros acuícolas dedicados al estudio y producción de semillas de estas especies; la búsqueda de nuevas artes de captura que haga eficientes de forma sustentable estas pesquerías, etcétera.

Ciertamente, la fracción II Bis del artículo 420 del Código Penal Federal establece el delito contra el medio ambiente, consistente en que a quien ilícitamente, de manera dolosa, capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con la especies acuáticas denominadas abulón y langosta, dentro y fuera de los periodos de veda, sin contar con la autorización correspondiente, en cantidad que exceda de 10 kilogramos de peso.

Si bien es cierto se reconocieron y sancionaron dichas conductas, en el nuevo Sistema de Justicia Penal no fueron consideradas como graves, ni en nuestra Carta Magna, ni mucho menos en el Código Instrumental Penal, siendo que el legislador ya había considerado dicha conducta como grave, acorde a la reforma al artículo 420 fracción II del Código Penal Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2006.

Es preciso señalar que la suscrita recibió planteamiento por la Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera “Baja California, FCL”, en representación del interés general de nuestras filiales, las sociedades cooperativas de producción pesquera “Pescadores Nacionales de Abulón”, “Abuloneros y Langosteros”, “Colonia Vicente Guerrero”, “Emancipación, SC de RL”, “Bahía Tortugas”, SC de RL, “Punta Abrejos”, SC de RL, “Buzos y Pescadores de la Baja California”, SCL, “Ribereña Leyes de Reforma, SC de RL”, “California San Ignacio, SCL”, “Puerto Chale”, SC de RL, “La Purísima, SC de RL” y “Progreso, SC de RL”, quienes tienen sus Bases de Operación en las Comunidades de Isla de Cedros, Isla de Guadalupe y Colonia Vicente Guerrero, BC;

Bahía Tortugas, Isla Natividad, Bahía Asunción, Punta Abreojos, La Bocana y Puerto Chale, BCS.

Ellos expresan que en los últimos años se viene afectando de manera singular el desarrollo de la actividad pesquera nacional y regional por la pesca ilegal de especies de origen marino, principalmente de aquellas con el más alto valor comercial, como son los casos de abulón, langosta, almeja generosa, erizo, pepino de mar, camarón, etc., provocando una verdadera anarquía en la pesca, una sensible baja en los niveles productivos, incluso, una seria amenaza en la disponibilidad de dichas especies, en flagrante atentado a la biodiversidad, el consumo y la riqueza nacional, induciendo además en muchas comunidades pesqueras evidentes trastornos sociales, dada la dependencia existente entre las comunidades que se sostienen y viven de la tarea pesquera y la disponibilidad de los recursos.

Asimismo refieren que en tiempos pasados, cuando la disponibilidad de recursos y los niveles de producción eran muy superiores a los actuales, además de que la densidad poblacional de dichas comunidades eran inversamente inferiores, la normatividad pesquera establecía medidas preventivas que significaban mayor rigor para los depredadores o pescadores furtivos, pues, a manera de ejemplo, la Ley Federal para el Fomento de la Pesca de 1972, en su artículo 78 bis, disponía pena corporal de 1 a 8 años de prisión, a los que poseían o adquirieran productos pesqueros para comercializarlos o industrializarlos, sin haber obtenido la documentación que acreditara su procedencia legal, incluso a los que carecían de dicha documentación y los proporcionaban o vendían a terceros, lo que aunado al régimen de especies reservadas, se traducía en una definitiva protección, no solamente para los pescadores organizados, sino para la existencia, seguridad y desarrollo de sus comunidades pesqueras, cuyo único medio de vida es y ha sido la pesca.

Señalan también que la incontrolable y creciente actividad de pesca ilegal de recursos del mar, cuya actividad no solamente ha afectado a los pescadores organizados, sino a todos los titulares de permisos y concesiones pesqueras, han trastocado las instituciones del propio gobierno, al crearse circunstancias de corruptores administrativos, anarquía social, evasión fiscal y desvío de recursos económicos en labores de inspección y vigilancia que bien podrían destinarse para inversiones sociales así como de investigación y desarrollo de infraestructura pesquera.

Ante este escenario, los diversos agentes que dentro del marco legal inciden en la actividad pesquera, constantemente y ante diversas instancias de gobierno, han propuesto reformas al Código Penal Federal, para que se establezcan medidas que puedan significar mayor rigor para los pescadores furtivos. Una muestra de ello fue la adición de una fracción II al artículo 420 del Código Penal Federal para individualizar el delito de pesca ilegal de langosta y abulón, a fin de que fuese punible la pesca ilegal en todo tiempo y no solo en época de veda, así como su inclusión en el listado de los delitos graves.

Sin embargo, en virtud de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el marco del Nuevo Sistema de Justicia Penal, la pesca ilegal de estas especies no está contemplada en los casos y supuestos en que el Ministerio Público pueda solicitar al

Juez de Control, la prisión preventiva del inculpado, ni mucho menos que ésta se considere oficiosa.

Creemos que el legislador omitió considerar que el bien jurídico tutelado de la biodiversidad y el cuidado al medio ambiente debe quedar integrado en los supuestos del Artículo 19 constitucional, para el caso de la prisión preventiva oficiosa, toda vez que el medio ambiente constituye un bien jurídico tutelado cuyo daño causado y su impacto al ecosistema, como bien colectivo, exige de una punibilidad más elevada, porque es preciso mantener la subsistencia de la humanidad y cuando se daña la biodiversidad, se afecta al bienestar de la colectividad.

Es pertinente citar lo que estableció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión número: 51/2009:

...conviene señalar que en las teorías de la pena se destaca la relativa a la prevención general, que establece que la pena tiene como finalidad evitar la comisión de delitos futuros por parte de los gobernados, y que la conducta de éstos sea inhibida por el mal que la pena implica. La teoría contempla la toma de medidas preventivas que tiendan a involucrar a todo el grupo social en su aplicación, para de esa manera obtener una eficaz política en la materia; es decir, le da a la pena un carácter disuasivo a nivel general pues la concibe como un ejemplo dirigido a todos los integrantes del grupo social para que eviten incurrir en las conductas sancionadas; su contenido está dirigido más al grupo social que a la persona a quien se impone.

De acuerdo a la prevención general la pena debe ser un estorbo psicológico que al materializar la amenaza que lleva implícita -a la que nos referimos anteriormente- evitará que se cometan delitos por parte de los gobernados, lo que equivale a decir que el momento de la prevención general es anterior a la comisión del delito, en el cual, al decir de Ignacio Villalobos, es de gran trascendencia el conocimiento de la génesis del delito para generar los medios que impidan o atenúen la acción de las conductas típicas.

En ese tenor, el sector pesquero manifiesta su preocupación por la exclusión de esta conducta de la prisión preventiva oficiosa, situación en la que se coincide, ya que esta conducta debe considerarse de tal gravedad que debe ameritar prisión preventiva.

Por ello es que considero que se debe reformar el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que en los casos de que se cometa la conducta prohibida por la fracción II Bis del Artículo 420 del Código Penal Federal, esta amerite la prisión preventiva oficiosa.

En virtud de lo expuesto, se somete a consideración de esta soberanía, el siguiente

Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, de la salud y contra el medio ambiente... .

...

...

...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, Distrito Federal, a 13 de diciembre de 2016.

Diputada Jisela Paes Martínez (rúbrica)

Que reforma el artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Luis de León Martínez Sánchez, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Luis de León Martínez Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, 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 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El presente proyecto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como objeto reformar el artículo 87 del texto constitucional, relativo a la posesión y protesta del cargo del presidente de la República.

La finalidad que se persigue es sustituir las palabras “guardar y hacer guardar”, por las de “respetar y cumplir”, y adicionar dentro del cuerpo normativo que se hace guardar y hacer guardar, es decir, que se tiene que cumplir y respetar, a los “tratados internacionales en general y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano sea parte”, pues en el ordenamiento jurídico nacional, la Constitución federal, las leyes del Congreso de la Unión, y los tratados internacionales son la “ley suprema de toda la Unión”.

Esto, en atención del nuevo modelo constitucional, implantado con motivo de las trascendentales reformas de la ley fundamental del 6 y 10 de junio de 2011, en materia de amparo y derechos humanos, respectivamente, y de conformidad con los artículos 1o., párrafos primero, segundo y tercero, 103, fracción I, y 133 de la Ley Fundamental, así como de los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de los fallos al expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011, y finalmente, del derecho convencional contenido en términos concretos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y el derecho internacional de los derechos humanos en los distintos tipos de tratados de carácter universal y regional.

1. Un nuevo paradigma a partir de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y garantías para su protección

Con motivo de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fechas 6 y 10 de junio de 2011, en materia de juicio de amparo y derechos humanos, respectivamente, se ha implantado en nuestro país un nuevo paradigma, el paradigma de los derechos humanos y su protección efectiva.

En términos concretos, este nuevo paradigma se puede apreciar en los artículos 1o., párrafos primero, segundo y tercero, y 103, fracción I, de la Ley Fundamental, que establecen, literalmente, lo siguiente:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia .

Todas las autoridades , en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad . En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos , en los términos que establezca la ley .

(...)

Artículo 103. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

De esta manera, en un primer momento, estos preceptos normativos de la Constitución Federal, vienen a fijar en su justa dimensión al artículo 133 de la misma Ley Fundamental, pues en ella se consagra el principio de supremacía constitucional. En un segundo momento, nuestro intérprete constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vendría a aclarar esta cuestión con motivo de los fallos al expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011. Por tal motivo, es indispensable transcribir el citado artículo 133 constitucional, para efecto de ir dando coherencia a esta exposición.

Artículo 133. Esta Constitución , las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República , con aprobación del Senado , serán la Ley Suprema de toda la Unión . Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados , a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De los anteriores preceptos normativos de la Constitución Federal, se puede apreciar en términos concretos, y para efectos de lo que se pretende en el presente proyecto, un nuevo

paradigma jurídico constitucional en la defensa y realización efectiva de los derechos humanos en México.

2. Derechos humanos y sus garantías

Antes de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, las voces “derechos humanos y sus garantías”, eran términos que solían confundirse, ambigüedad que posiblemente derivaba de la anterior denominación del capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, titulado “De las garantías individuales”. Sin embargo, el Poder Reformador de la Constitución, con las citadas reformas, elevó a rango constitucional su distinción, como deriva de las siguientes menciones: i) el capítulo I cambió su denominación a “De los derechos humanos y sus garantías”; ii) en el artículo 1o. se especificó que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales “así como de las garantías para su protección”, y iii) en el numeral 103, fracción I, se especificó que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por infracción a los derechos humanos y las “garantías otorgadas para su protección”. Luego, para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos ; constituyen, según Luigi Ferrajoli, los “deberes consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos”; es decir, son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos. Así, a manera de ejemplo, puede decirse que el derecho humano a la propiedad tiene, entre otras garantías, las de audiencia y legalidad, pues prohíbe a la autoridad molestar a un particular sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que los gobernados sean privados de la propiedad sin previa audiencia.¹

Siguiendo esta línea argumentativa, existe un criterio emitido por un tribunal colegiado de circuito, que aunque es una tesis aislada, la misma nos puede arrojar algunas luces, para poder entender qué son las garantías en nuestro país, el referido criterio en la parte que nos interesa establece: “las garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido en la propia norma fundamental del país, para salvaguardar tales derechos”.²

3. En México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución (fuente nacional) y en los tratados internacionales de los que forme parte (fuente internacional). El nuevo catálogo constitucional

Actualmente, en toda la República Mexicana las personas gozan de los derechos humanos provenientes, tanto de fuente nacional (Constitución), como de fuente internacional (tratados internacionales). Esto es así, debido a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (juez constitucional por antonomasia) de manera particular (y de forme general el Estado mexicano en su conjunto) refrendó en diversos momentos que el

propósito de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, era colocar a la persona en el centro del sistema jurídico mexicano.

Así, la población dejó de ser un cúmulo de individuos para convertirse en personas. Este cambio filosófico, o de “antropología constitucional”, es el cambio esencial de la reforma. Quienes habitan en México no tienen las garantías que la Constitución Federal –por gracia constitucional– les otorgue sino que ahora está en el centro del sistema jurídico y goza de los derechos humanos que toda persona posee por el hecho de ser persona.

Es decir, una persona goza de derechos humanos y toca al Estado reconocerlos . La diferencia es sustancial . Donde antes el individuo tenía derechos porque así se le otorgaban, ahora la persona goza de ellos ab initio , desde el momento en que inicie su existencia como persona humana, y será el Estado el que tendrá que reconocerlos. En otras palabras, la persona goza de derechos humanos irrespecto de la acción del Estado. Por el contrario, ahora el Estado debe esmerarse en reconocer todos los derechos humanos a fin de respetarlos y promoverlos.

No obstante, la Suprema Corte indicó que también existe un problema de positivación de los derechos, pues sólo podrán aplicarse en la forma en que son reconocidos en la ley fundamental o los tratados internacionales incorporados al orden jurídico mexicano. Pese a esto, queda establecido que los derechos son de la persona y la carga corresponde al Estado.³

En efecto, a partir de la reforma del 10 de junio de 2011 de la Carta Magna, y de lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011, el 3 de septiembre de 2013, el más alto tribunal determinó que los derechos de que goza una persona en el país constituye un conjunto de normas relativas a los derechos humanos.

Estos derechos humanos tienen dos fuentes distintas. Al respecto, nos ilustra Labardini:

- Derechos humanos de fuente nacional. Son los derechos que se reconocen por la CPEUM. Doctrinalmente se ha entendido que los derechos humanos contenidos en la Constitución son aquellos que se encuentran plasmados en su parte dogmática, la cual comprende del artículo 1° al 29. No obstante esta consideración, en la práctica se advierte que esto no es así, ya que dentro de la parte orgánica de la Constitución, también se encuentran consagrados derechos humanos de la persona. Sin embargo, afirmar que todo derecho recogido por la norma fundamental es un derecho humano no resulta consistente, lo cual se hace más patente en la práctica.

- Derechos humanos de fuente Internacional. Hubo consenso inicial indicando que a partir del 10 de junio de 2011 los tratados de derechos humanos ratificados por México tienen ahora rango constitucional. Sin embargo, a lo largo de la discusión se precisó que lo que tendría rango constitucional sería la norma de derechos humanos de origen internacional y no los tratados mismos. Esto fue un acierto ya que si bien los tratados de derechos humanos incluyen normas relativas a los derechos humanos, no todo el contenido de un tratado de derechos humanos expresa normas relativas a los derechos humanos. Por ejemplo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su primera parte (artículos 1 a 33),

recoge varios derechos, como son a la vida, a la familia, al trabajo, libertad de conciencia, etcétera. Sin embargo, en la segunda parte (artículos 34 a 82) expresa disposiciones sobre la organización de la Comisión IDH y la Corte IDH, que aunque influyen en la aplicación y proceso internacional de derechos humanos, stricto sensu no son normas relativas a los derechos humanos. Por otra parte, y atinadamente mencionado por los ministros, hay tratados que formalmente no son de derechos humanos, pero que no obstante sí incluyen normas relativas a los derechos humanos. Así, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) incluye en su artículo 36 (2) el derecho a la notificación consular, que ha sido definido por la Corte IDH como un derecho integrado a la “normativa internacional de los derechos humanos”.⁴

4. El principio de supremacía constitucional y la reconfiguración de los tratados internacionales en el orden jurídico nacional

Igual que los sistemas jurídicos de otros países, la estructura del sistema jurídico mexicano ha presentado cambios en las últimas décadas, esto es así, debido a la extensión y progresiva implantación del modelo de Estado constitucional, el cual a su vez, ha traído consigo mutaciones interiores y exteriores para el mismo.

En el sistema ha cambiado la noción tradicional de validez, el papel de las antinomias y las lagunas, las técnicas –hermenéuticas o argumentativas – por medio de las cuales los jueces –de manera particular y de manera general, todas las autoridades con potestades para tal fin– interpretan y aplican el ordenamiento jurídico y la relación entre derecho y moral; entre otras cuestiones, en este sentido, se puede decir, que la Constitución condiciona, en el modelo de sistema jurídico que se está describiendo, la validez del resto de normas del ordenamiento, por ser la norma normarum. La estructuración del ordenamiento en grados o escalones jerárquicos hace posible que algunas de sus normas puedan estar vigentes, pero no ser válidas y por tanto, carentes de eficacia en un lugar y tiempo determinados.

Por lo anterior, nos explica Avendaño González:

... desde los estudios del derecho positivo generados por John Austin, H.A.L. Hart y Hans Kelsen, se han presentado diversas formas de abordar el estudio y clasificación de derecho y la producción normativa a través de las leyes que produce un Estado. Así, la Constitución mexicana y sus jueces adoptaron en un momento importante de su historia el sistema de validez de este último, al condicionar la producción jurídica, y exigir con ello satisfacer dos condiciones sine qua non para su eficacia: el que la norma sea creada por una autoridad material y formalmente competente, y que al efecto se haya seguido el procedimiento previsto por la norma jurídica fundante o prima facie. Por lo anterior, el sistema de jerarquía normativa ha sido construido en distintas formas tanto por la Constitución federal como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las diversas interpretaciones al artículo 133 de la Constitución federal...⁵

En efecto, el principio de supremacía constitucional se encuentra consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política, en dicho precepto normativo, descansa la idea de que la Constitución representa la unidad del sistema normativo y el vértice más elevado de este; por consecuencia, contiene las normas primarias o fundantes que deben regir para todos

dentro del país, sean gobernantes o gobernados; dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la fuente de validez de todas las demás normas, que por eso se han llamado secundarias, y que componen el derecho positivo en general.

De esta guisa, siguiendo al autor en comentario, la definición del principio de supremacía constitucional en nuestro país tiene entre otros objetivos la extensión y progresiva implantación del modelo de Estado constitucional y democrático de derecho, el cual ha supuesto mutaciones esenciales al sistema jurídico constitucional mexicano en su conjunto. Dicha evolución –jurisprudencial/doctrinal– se hace manifiesta en los últimos 15 años, para quedar como sigue:

- “Hasta antes de 1999, el criterio que prevalecía respecto a la jerarquía de leyes en nuestro país colocaba la Constitución federal por encima de las leyes infraconstitucionales y colocando en un plano de igualdad a los tratados internacionales y a las leyes federales”, en tercer nivel a las leyes locales y por último al resto de disposiciones jurídicas.

- Entre 1999 y 2007, el criterio fue modificado para quedar como sigue: “La Constitución federal seguía prevaleciendo por encima de las leyes infraconstitucionales y colocando en un plano de superioridad a los tratados internacionales por encima de las leyes federales y las leyes locales, que se ubican en un plano de igualdad” y por último al resto de disposiciones jurídicas. A partir de entonces surge la tesis denominada “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”.

- Por último, el criterio se modificó para quedar como sigue: La Constitución federal seguía prevaleciendo por encima de las leyes infra constitucionales y colocando en un plano de superioridad a los tratados internacionales por encima de las leyes generales y colocando en un plano de igualdad a las leyes federales y las leyes locales, y por último al resto de disposiciones jurídicas. A partir de entonces se desprende un concepto jurídico novedoso, el cual lo constituye el de “leyes generales”, como concepto integrador del principio de Supremacía Constitucional. Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional. Las tesis que secundaron a los criterios anteriores fueron Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional y supremacía constitucional y ley suprema de la Unión. Interpretación del artículo 133 constitucional.⁶

De todo lo hasta aquí expuesto, se hace ahora indispensable precisar la posición o sujeción de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en el orden jurídico nacional. Así, atendiendo a concepciones del derecho comparado, se puede hacer referencia a cinco modelos constitucionales imperantes en todas las latitudes del mundo:

1. Tratados sobre derechos humanos supraconstitucionales.
2. Tratados sobre derechos humanos equiparables en rango a la Constitución.
3. Tratados sobre derechos humanos infraconstitucionales, supralegales.

4. Tratados sobre derechos humanos equiparables en rango a las leyes nacionales, cuyos conflictos se resuelven con base en el criterio de especialidad.

5. Tratados sobre derechos humanos en un plano de igualdad jerárquica en relación con las leyes nacionales.

En atención de estos modelos, Avendaño González nos manifiesta que el sistema jurídico-político nacional descansa sobre los criterios señalados en el punto que dispone “Tratados sobre derechos humanos infraconstitucionales, supralegales”; por tal motivo, considera necesario precisar tres características fundamentales de dicha postura:

1. La Constitución prevalece sobre los tratados internacionales.

2. Los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes nacionales. Respecto a este criterio, en fechas recientes el Poder Judicial federal ha resuelto diversos asuntos (como se comentará más adelante, hasta hoy la postura más actual con relación a este asunto se ha dilucidado en la contradicción de tesis 293/2011, resuelta por el pleno de la SCJN, el 3 de septiembre de 2013) asumiendo una posición similar, aunque con base en distintos razonamientos. La posición mayoritaria del alto tribunal consiste en entender que la Constitución general de la República, los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella y las leyes generales del Congreso conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, por debajo del cual, a su vez, se ubicarían las leyes federales y locales, y por supuesto, en un escalón normativo inferior, los reglamentos y las normas administrativas.

3. El conflicto entre una ley y un tratado es una cuestión indirecta de constitucionalidad de leyes.⁷

La reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos –como se le ha conocido– dispone en el artículo 1o. de la Carta Magna la posibilidad de facto de colocar nuevamente en un plano de igualdad o incluso de superioridad a los tratados internacionales –en realidad, se trata más que de un criterio de jerarquía, de uno de validez, es decir, en relación con las normas que consagran derechos humanos, sin importar la fuente de donde provengan, ya sea nacional: la Constitución, o bien, internacional: tratados internacionales– respecto de nuestra Ley Fundamental. A continuación y para efecto de dar mayor claridad a lo argumentado en estas líneas, reproduciré al pie de la letra, los artículos 1o., párrafos primero y segundo –reformado–, y 133 –aún sin ser reformado– constitucionales:

Título Primero

Capítulo

I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

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 133. Esta Constitución , las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión . Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

De lo anterior se puede inferir que los tratados internacionales en materia de derechos humanos celebrados –o mejor las normas que consagren derechos humanos, sin importar la fuente de donde provengan– y que se celebren por el Estado mexicano podrán tener la cualidad de norma suprema ; es decir, colocarse al mismo nivel jerárquico que la propia norma fundante , e incluso por encima de las determinaciones. Lo anterior provoca la sujeción del Estado mexicano al principio de convencionalidad ; es decir, sujetarse a los acuerdos en materia de tratados internacionales que tutelan derechos esenciales del ser humano .

De la contradicción de tesis 293/2011, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 3 de septiembre de 2013, se determinó el siguiente criterio jurisprudencial:

Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte.

De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011 se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos , entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional , ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado ; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano.

Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano .8

Así, aunque con posturas muy divididas al resolverse la Contradicción de Tesis 293/2011, por los Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país, se determinó finalmente, entre otras cuestiones, que 1) las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos; 2) que los derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, y 3) que cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos (derechos), se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

Finalmente, es de advertirse que, este criterio que prevalece hoy, sustentado por nuestro más Alto Tribunal, no está exento de permanecer como criterio absoluto e intocable, debido al impacto que ha representado en nuestro orden jurídico nacional, la denominada recepción del derecho internacional de los derechos humanos –que ha representado un cambio de paradigma–, considerando que actualmente la universalidad y progresividad de los derechos humanos se han ido expandiendo por todo el orden jurídico universal. Por consecuencia, se espera principalmente, de la magistratura constitucional, en las próximas décadas, una creciente y racional evolución jurisprudencial en la materia, inspirada bajos criterios sólidos y esencialmente hermenéuticos.

5. Principios en materia de derechos humanos contenidos en el texto constitucional. La nueva lectura de la Constitución convencionalizada

Las constituciones contemporáneas de forma general, y los dispositivos constitucionales que la integran, de manera particular, han vivido (o están presentando) serias transformaciones o mutaciones constitucionales en cuanto a su forma de entendimiento, interpretación y aplicación por los operadores jurídicos: jueces (principalmente), abogados, ministerios públicos o fiscales, defensores de los derechos humanos o del pueblo, o bien, el ombudsman organizaciones de la sociedad civil, los propios ciudadanos, etcétera. Esto debido al giro constitucional o cambio de paradigma en los ordenamientos jurídicos rectores de todos los países del mundo, al recibir el derecho internacional de los derechos humanos en sus cartas constitucionales, mutando así en cartas constitucionalizadas/convencionalizadas. Esto a su vez, ha cambiado como dijimos, la forma de ver, entender, interpretar y aplicar la Constitución, dando como resultado: una nueva lectura de la Constitución.

En atención de lo anterior, nos abocaremos de forma general, al análisis jurisprudencial de algunos principios rectores de la Constitución y de manera particular, principios rectores de los derechos humanos. En tales condiciones, la doctrina académica materializada principalmente en el pensamiento de Ronald Dworkin ha realizado una discusión relevante entre reglas y principios . En este sentido, es menester fijar algunos puntos clave:

- Tanto las reglas como los principios son normas , porque ambos dicen lo que debe ser .
- Sin embargo, “las reglas son normas que solo pueden ser cumplidas o incumplidas” , pues responden a la idea tradicional de norma jurídica; así, constan de un supuesto de hecho y de una consecuencia jurídica . De manera que en caso de que se produzca el supuesto de hecho, debe aplicarse necesariamente la consecuencia jurídica; es decir, una técnica de subsunción .
- A diferencia de las reglas , “los principios son mandatos de optimización de un determinado valor o bien jurídico”. Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes, por lo cual se han concebido como mandatos de optimización, que están caracterizados porque pueden ser cumplidos en diferente grado. La aplicación de los principios se realiza mediante la técnica de la ponderación , que se plantea en términos de más o menos. Se trata de optimizar el valor o bien jurídico y, por ello, de darle la máxima efectividad posible, según las circunstancias del caso. Ejemplo de ello conceptos tales como la vida, el honor, la intimidad personal, etcétera.

Ahora bien, en términos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos realizada el 10 de junio de 2011, se han recogido y materializado en el artículo 1o., párrafos segundo y tercero, principios rectores en la materia:

Artículo 1o. ...

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 .

En esta lógica, la “lectura de la Constitución” atendiendo a principios –interpretados en clave hermenéutica– esenciales en la materia, debe ser, a criterio de nuestros órganos jurisdiccionales (SCJN, TCC, etcétera) facultados para emitir tesis y jurisprudencia, de la forma siguiente:

- En atención del principio de unidad de la Constitución:

Control de constitucionalidad. No puede realizarse respecto de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los indicados preceptos no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República

constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional. Además, porque ni en la Carta Magna ni en la ley citada se establece que, a través del juicio de amparo, aquélla pueda sujetarse a control constitucional, sino únicamente las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías establecidas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; sin que en el concepto “normas de carácter general” puedan entenderse incluidos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta es la ley suprema que da fundamento normativo al juicio de amparo; y aun cuando se aceptara que, en sentido lato, es una norma general, lo cierto es que no es posible, desde el punto de vista formal, considerar que viola derechos humanos, pues ello implicaría que la norma fundamental no es tal, en la medida en que el sistema de control constitucional que establece es capaz de invalidar su propio contenido, aunado a que no es jurídicamente admisible desarticular la interdependencia de las normas constitucionales, negando el principio de unidad de la Constitución. 9

- En atención del principio de interpretación conforme:

Interpretación conforme. Naturaleza y alcances a la luz del principio pro persona.

A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prologa, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas.

Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto.

Esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional.

En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda

salvarse. El juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse la que salve la aparente contradicción.

La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución.

En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en los escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.¹⁰

- En atención del principio pro persona o pro homine :

Principio pro homine. Variantes que lo componen.

Conforme al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, procurando favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. En este párrafo se recoge el principio pro homine, el cual consiste en ponderar el peso de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio.

Desde el campo doctrinal se ha considerado que el referido principio pro homine tiene dos variantes: a) Directriz de preferencia interpretativa, por la cual se ha de buscar la interpretación que optimice más un derecho constitucional. Esta variante, a su vez, se compone de a.1.) Principio favor libertatis, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye una doble vertiente: i) las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo; y, ii) debe interpretarse la norma de la manera que optimice su ejercicio; a.2.) Principio de protección a víctimas o principio favor debilis; referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad; y b) Directriz de

preferencia de normas, la cual prevé que el juez aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquélla.¹¹

- En atención de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad:

Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. En qué consisten.

El tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, entre otras cuestiones, que 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”, los que consisten en lo siguiente: i) universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias. Por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona.

En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso de la “Masacre de Mapiripán vs. Colombia) ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos , así como las establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible ; por ello, la norma fundamental señala que ni aun en los estados de excepción se “suspenden”, pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario; ii) interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados.

Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente; y iii) progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir

avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.¹²

6. Obligaciones a cargo de todas las autoridades del país con motivo de los derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, ha incorporado en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución federal, obligaciones a cargo de todas las autoridades del país en materia de derechos humanos de las personas.

Artículo 1o. ...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

- En atención de la obligación general de respetar:

Derechos humanos. Obligación de respetarlos en términos del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado mexicano las consistentes en i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de respetarlos, y ésta puede caracterizarse como el deber de la autoridad que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión; es decir, la autoridad, en todos sus niveles (federal, estatal o municipal) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho y, por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible puesto que, aun cuando primeramente está dirigida a los órganos del Estado, también incluye la conducta de los particulares, que igualmente se encuentran obligados a no interferir con el ejercicio de los derechos; por tanto, esta obligación alcanza la manera en que las autoridades entienden las restricciones a los derechos, tanto en su formación (a cargo del Poder Legislativo) como en su aplicación (Poder Ejecutivo) e interpretación (Poder Judicial).¹³

- En atención de la obligación general de proteger:

Derechos humanos. Obligación de protegerlos en términos del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado mexicano las consistentes en i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se ajusta o no a la obligación de protegerlos.

Ésta puede caracterizarse como el deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación.

En este último sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible, ya que como la conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, este fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa y de vigilancia en su cumplimiento y, si esto es insuficiente, mediante las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos. De ahí que, una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna, sobre todo, porque, en el caso de sus propios agentes, está obligado a saber todo lo que hacen.¹⁴

- En atención de la obligación general de garantizar:

Derechos humanos. Obligación de garantizarlos en términos del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de garantizarlos; y como la finalidad de esta obligación es la realización del derecho fundamental, requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales.

La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular; así, la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos.

Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado. Por tanto, su cumplimiento puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo.

En este último sentido, la solución que se adopte debe atender no sólo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos. Esto implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste.¹⁵

7. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la resolución del expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011: la creación e integración del “parámetro de control de regularidad constitucional” en materia de derechos humanos

Hablar de constitucionalidad o convencionalidad implica hacer referencia al “parámetro de control de regularidad constitucional o de validez”. Con esta figura jurídica la Suprema Corte de Justicia de la Nación intenta alejarse de conceptos alternos –debe olvidarse el concepto del “bloque de constitucionalidad”– que había utilizado previamente para tratar de definir e identificar si una norma interna se sujeta o no a la Constitución u otros elementos que integren la “Ley Suprema de toda la Unión”, o lo que –vista la reforma de 10 de junio de 2011– podría denominarse la “Norma Suprema de toda la Unión” –Esto debido a la importante presencia que tiene el tema de la convencionalidad en el sistema jurídico mexicano a partir del caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos y su reflejo e internación mexicana en el expediente varios 912/2010–. En efecto, los ministros aluden no a un “bloque de constitucionalidad” sino a un “bloque de derechos” –que en esencia refleja el parámetro de regularidad en comento–. Esto es así dado que no todo el contenido de un tratado –de derechos humanos o no– es el que se incorpora y reconoce en el sistema jurídico mexicano, no se habla de un bloque sino de un “parámetro” que se integra de normas de derechos humanos internas e internacionales”. En tales condiciones, los derechos humanos con independencia de su fuente, constituyen un parámetro de control de regularidad constitucional.

Ahora bien, de lo resuelto por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010, el 14 de julio de 2011, se determinó lo siguiente:

31. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente:

- Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;
- Todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.¹⁶

- Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.¹⁷

Con relación a dicho parámetro de control o de validez de las normas, es menester aclarar y precisar que actualmente y debido a lo resuelto por el más alto tribunal en la contradicción de tesis 293/2011, el 3 de septiembre de 2013, se determinó que “toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo aquella en los casos de litigios en los que el Estado mexicano no fue parte, resulta obligatoria para los jueces mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona”.

8. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictadas contra el Estado mexicano

Las sentencias que se han dictado en contra del Estado mexicano¹ son las siguientes:

1. Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de noviembre de 2013. Serie C, número 273.
2. Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de mayo de 2011. Serie C, número 225.
3. Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de mayo de 2011. Serie C, número 224.
4. Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Serie C, número 220.
5. Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2010. Serie C, número 216.
6. Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C, número 215.
7. Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C, número 209.
8. Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Serie C, número 205.

9. Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C, número 184.

10. Corte IDH. Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México. Excepciones Preliminares. Sentencia del 3 de septiembre de 2004. Serie C, número 113.

En atención del referido parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pronunciadas en los casos en que el Estado mexicano ha sido parte resultan con fuerza obligatoria para todas las autoridades de nuestro país, considerándolo como un todo; en atención a las sentencias dictadas por dicho órgano jurisdiccional de carácter supranacional, las mismas resultan con fuerza vinculante. En definitiva, toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo aquella en los casos de litigios en los que el Estado mexicano no fue parte, resulta obligatoria para los jueces mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona.

9. Los principios esenciales de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y el derecho internacional de los derechos humanos

En el derecho internacional general, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, es conocida como el “Tratado de tratados”, y en nuestro país fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 14 de febrero de 1975.

Los tratados internacionales a lo largo de la historia de las relaciones internacionales, han desempeñado un papel fundamental. Reconociendo la importancia cada vez mayor de los tratados como fuentes del derecho internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales. Advirtiendo que los principios del libre consentimiento y de la buena fe y la norma pacta sunt servanda están universalmente reconocidos.

Por tratado internacional, nos dice el artículo 2o., punto uno, inciso a), se debe entender

Artículo 2

1. Para los efectos de la presente convención

a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;

En el texto de la Convención de Viena se pueden identificar algunos principios que rigen la observancia de dichos instrumentos internacionales por los Estados parte en ella, como son el pacta sunt servanda, el de buena fe y el del derecho interno y la observancia de los tratados.

Artículo 26. Pacta sunt servanda.

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados.

Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

Por lo que toca al derecho internacional de los derechos humanos, con relación al tema de los tratados internacionales de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso de la “Masacre de Mapiripán vs Colombia) ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, sean inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible. Por ello, la norma fundamental (artículo 29) señala que ni aun en los estados de excepción se “suspenden”, pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

En efecto, en el plano de la Organización de los Estados Americanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha puesto de manifiesto la naturaleza de los tratados en materia de derechos humanos, muestra de ello es la opinión consultiva OC-2/82, relativa al “Efecto de las reservas sobre la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (artículos 74 y 75), en la cual señaló:

La corte debe enfatizar, sin embargo que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y en particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones no en relación con otros Estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.¹⁹

De ahí se colige que actualmente, los tratados internacionales sobre derechos humanos constituyen una de las fuentes más importantes en la materia, en el plano internacional, basta el ejemplo del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que en su artículo 38.1 a), establece que las convenciones internacionales, son fuente del derecho internacional en general.

Los tratados internacionales sobre derechos humanos según la idea mundialmente aceptada, se clasifican de la siguiente manera:

- Primera categoría: las grandes declaraciones de 1948;
- Segunda categoría: los grandes tratados universales y regionales; y
- Tercera categoría: los demás instrumentos sobre derechos humanos:

Ésta comprende a su vez dos subcategorías:

- i) Primera subcategoría: tratados o instrumentos internacionales de carácter contractual; y
- ii) Segunda subcategoría: los demás instrumentos que carecen de carácter contractual.

<p>Sistema Universal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1966-1975). • Convenio (N° 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989-1991). • Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005-2007). • Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992-1993). • Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997-2000).
<p>Sistema Regional Interamericano</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Carta de la Organización de Estados Americanos (1948-1949). • Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985-1987). • Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994-2002). • Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o "Convención de Belém Do Pará" (1994-1999). • Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999-2001).
<p>Segunda subcategoría: los demás Instrumentos que Carecen de Carácter Contractual</p>	
<p>Sistema Universal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1975 publicación). • Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura (1985 sin publicación). • Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979 sin publicación). • Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1957 sin publicación) • Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (1998 publicación). • Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores o "Reglas de Beijing" (1985 sin publicación).
<p>Sistema Regional Interamericano</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Carta Democrática Interamericana (2001-sin publicación). • Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión (2000-sin publicación).

10. Consideración final

Para concluir con esta exposición de motivos, en términos concretos se ha de mencionar que la posesión y protesta del cargo del Presidente de la República tiene que darse en atención al respeto y cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes del Congreso de la Unión que de la primera emanen, y los tratados internacionales en general y en materia de derechos humanos que estén de acuerdo con la ley fundamental, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, pues éstos constituyen lo que se ha denominado la “ley suprema de toda la Unión”.

El respeto y cumplimiento eficiente y efectivo de la “Ley Suprema de toda la Unión” implica a su vez el respeto y cumplimiento eficiente y efectivo de los “derechos y libertades fundamentales” o bien “derechos humanos” de las personas.

En palabras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los “derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional...”

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos.

Esta evolución que trae consigo dichas reformas, ha configurado un conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, “los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”.

Lo anterior, en atención del nuevo modelo constitucional implementado con motivo de las trascendentales reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 6 y 10 de junio de 2011, en materia de amparo y derechos humanos, respectivamente, y de conformidad con los artículos 1o., párrafos primero, segundo y tercero, 103, fracción I, y 133 de la ley fundamental, así como de los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de los fallos al expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011, y finalmente, por los aportes que brinda al derecho nacional el derecho convencional contenido en términos concretos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y el derecho internacional de los derechos humanos en los múltiples tratados de carácter universal y regional sobre la materia de los que nuestro país forma parte.

En virtud de los razonamientos expuestos, el que suscribe somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículos 1o. a 86. ...

Artículo 87. El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto respetar y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y sus garantías contenidas en esta Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte , y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la nación me lo demande”.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 “Derechos humanos y sus garantías. Su distinción”. Décima época, Semanario Judicial de la Federación, tribunales colegiados de circuito, tesis: XXVII.3o.j/14 (10a), publicación semanal, 10 de abril de 2015.

2 “Garantías individuales. No son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional para salvaguardar éstos”. Novena época, Semanario Judicial de la Federación, tribunales colegiados de circuito, tomo IV, octubre de 1996, página 547.

3 Labardini, Rodrigo, “El (inexistente) derecho humano más humano que otro”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 139, México, enero-abril de 2014, páginas 334-335. Planteamiento de gran relevancia, la SCJN ahora define claramente algo que había esbozado desde 2007. Rango constitucional tienen no sólo la CPEUM sino también las normas de derechos humanos, “... los derechos humanos reconocidos en normas internacionales, están ya a nivel constitucional en nuestro país”. Lo tienen porque se les considera una ampliación o complemento de los derechos reconocidos en la CPEUM. De esta forma, el Parámetro de regularidad constitucional se integra de normas de derechos humanos de fuente interna (CPEUM) e internacional (normas de derechos humanos de los tratados) por lo que no resulta válido distinguir entre normas de derechos humanos, ya que en esencia son lo mismo. Así, las normas de derechos humanos, al reconocer los derechos humanos de las personas, forman un corpus iuris coherente y conciliado con un solo objetivo y fin: el beneficio de la persona. Objetivo que es concurrente con el propuesto por el artículo 39 constitucional, segunda oración: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. Aquí los dos sistemas jurídicos paralelos, el constitucional y el internacional, coinciden: en buscar el beneficio de la persona mediante la interpretación más favorable a la persona. Cfr. Labardini, Rodrigo, “El (inexistente) derecho humano más humano que otro”, obra citada, página 40.

4 Cfr. Labardini, Rodrigo, “El (inexistente) derecho humano más humano que otro”, obra citada, páginas 335 y siguientes. Al respecto, véase el criterio sustentado por el más alto tribunal Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional. Ubicada en jurisprudencia. Materia: constitucional, número de registro: 2006224, décima época, instancia: pleno, fuente: SJF, tomo I, abril de 2014, tesis: P./J., página 202.

5 Avendaño González, Luis E., “La internacionalización de los derechos fundamentales y la reconfiguración del principio de supremacía constitucional a la luz de la reciente reforma constitucional en México”, en García Flores, Eugenio (coordinador), Globalización y derecho internacional en la primera década del siglo XXI , México, UNAM/III, 2013, páginas 256-257.

6 *Ibíd*em, páginas 257-258.

7 *Ibíd*em, páginas 259-260.

8 Cfr. Jurisprudencia. Materia: constitucional, número de registro: 2006224, décima época, instancia: pleno, fuente: SJF, tomo I, abril de 2014, tesis: P./J., página 202.

9 Cfr. Jurisprudencia. Materia: común, número de registro: 2005466, décima época, instancia: segunda sala, fuente: SJF, libro 3, tomo II, febrero de 2014, tesis: 2a./J. 3/2014, página 938.

10 Cfr. Tesis aislada. Materia: constitucional, número de registro: 2005135, décima época, instancia: Primera Sala, fuente: SJF., libro 1, tomo I, diciembre de 2013, tesis: I.4o.A.20 K., página 530.

11 Cfr. Tesis aislada. Materia: constitucional, número de registro: 2005203, décima época, instancia: tribunales colegiados de circuito, fuente: SJF, libro 1, tomo II, diciembre de 2013, página 1211.

12 Cfr. Tesis aislada. Materia: constitucional, número de registro: 2003350, décima época, instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, fuente: SJF, libro XIX, tomo III, abril de 2013, tesis: I.4o.A.9 K., página 2254.

13 Cfr. Jurisprudencia. Materia: constitucional, número de registro: 2008517, décima época, instancia: tribunales colegiados de circuito, fuente: SJF, libro 15, tomo III, febrero de 2015, tesis: XXVII.3o. J/23 (10a.), página 2257.

14 Cfr. Jurisprudencia. Materia: constitucional, núm. de registro: 2008516, décima época, instancia: tribunales colegiados de circuito, fuente: SJF, libro 15, tomo III, febrero de 2015, tesis XXVII.3o. J/25 (10a.), página 2256.

15 Cfr. Jurisprudencia. Materia: Constitucional, número de registro: 2008515, décima época, instancia: tribunales colegiados de circuito, fuente: SJF, libro 15, tomo III, febrero de 2015, tesis XXVII.3o. J/24 (10a.), página 2254.

16 Los tratados competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecida en el mismo texto de los tratados o mediante jurisprudencia de la misma Corte, son los siguientes: Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”; Artículo 7 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención De Belém Do Pará”; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

17 Cfr. Expediente varios 912/2010, obra citada, página 33.

18 Disponibles en <http://www.corteidh.or.cr/>. (30/09/2016).

19 Véase opinión consultiva OC-2/82, “Efecto de las reservas sobre la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, disponible en

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_02_esp.pdf (30 de septiembre de 2016).

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 13 de diciembre de 2016.

Diputado Luis de León Martínez Sánchez (rúbrica)

Que reforma y adiciona los artículos 20, 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI, Apartado B del artículo 20; se adicionan un segundo párrafo al artículo 21, recorriéndose los subsecuentes, y un inciso C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, al tenor de las siguientes

Consideraciones

El 17 de junio de 2016, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a disposiciones en materia penal con el objeto, entre otros, de ajustar el Código Nacional de Procedimientos Penales y otros ordenamientos a la experiencia derivada de la práctica forense y garantizar los derechos fundamentales de los imputados, víctimas u ofendidos. Todo ello en cumplimiento a la reforma constitucional en materia de justicia y seguridad pública que transformó el sistema inquisitivo en un nuevo sistema de justicia penal oral y adversarial.

Uno de los principales señalamientos que se han hecho respecto de nuestro sistema de justicia penal es que la misma autoridad que resuelve sobre el ejercicio de la acción penal es la que coordina la realización de los dictámenes periciales que se utilizan para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió, constituyendo esta circunstancia un grave impedimento para alcanzar el pleno respeto a los derecho humanos tanto de víctimas y ofendidos como de los imputados.

Es así, en razón de que actualmente la coordinación de los servicios periciales corresponde al Ministerio Público, en términos de lo dispuesto por el artículo 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Es de considerar entonces que, con el avance que presenta la implementación del nuevo sistema de justicia penal, se hace impostergable la necesidad de contar con servicios periciales y forenses, autónomos e independientes, rigurosamente capacitados y certificados bajo los más altos estándares internacionales.

En este sentido se han pronunciado representantes de organizaciones internacionales, como es el caso del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Christof Heyns, durante la

visita oficial que realizó a nuestro país del 22 de abril al 2 de mayo de 2013, en la que manifestó su preocupación por el hecho de que algunas instituciones que participan en la administración de justicia carezcan de independencia, ya que ello contribuye a la impunidad.

En las conclusiones de su informe destacó como una de las medidas que nuestro país requiere para “gozar de credibilidad local e internacional tendrá que ser el establecimiento de un sistema de justicia civil sólido: un sistema en que las instituciones sean fuertes e independientes y estén interconectadas y en que las leyes sean claras, se ajusten a las normas internacionales y formen parte integrante de la cultura institucional y pública.”

Por ello, dentro de las recomendaciones formuladas en el referido informe del 28 de abril de 2014 señaló: “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.”

De igual manera el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señor Zeid Ra'ad Al Hussein, como resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015, emitió dentro de sus recomendaciones publicadas en octubre pasado: “Crear una institución nacional forense que sea autónoma e independiente con suficientes recursos, que pueda dar servicio a todos los órganos de administración de justicia, incluyendo los tribunales, autoridades de procuración de justicia y representantes legales”, en tanto que en su Declaración a Medios del 7 de octubre de 2015 enfatizó “Es preciso y urgente crear una institución nacional forense de carácter autónomo y con recursos adecuados. El nuevo sistema penal tendrá que superar los problemas que enfrentan la policía y los forenses, así como la debilidad del sistema de investigación.”

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al presentar informe de la visita in loco, realizada del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, evidenció 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, independiente de injerencias políticas y de otra índole, y que se rijan estrictamente por criterios técnicos y científicos.

Para cumplir con los principios del nuevo sistema de justicia penal y atendiendo a las recomendaciones que han emitido organismos internacionales en materia de derechos humanos, es que hoy propongo transformar a la Coordinación General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República (en 2018 Fiscalía General de la República), en un órgano con autonomía técnica que trabaje con las procuradurías de justicia y fiscalías de los estados.

Apoyo mi iniciativa en las experiencias exitosas que han tenido otros países dotando de autonomía a sus órganos periciales. Colombia, en 1991 creó el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses el cual, de acuerdo a su página web, es un “establecimiento público de referencia técnica científica que dirige y controla el sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia”, prestan servicios forenses a la

comunidad y a la administración de justicia sustentados en la investigación científica y la idoneidad del talento humano en un marco de calidad, imparcialidad, competitividad y respeto por la dignidad humana.

Argentina por su parte, cuenta con el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), que si bien no es una institución gubernamental, se trata de una organización autónoma, científica, y sin fines de lucro que aplica las ciencias forenses -principalmente la antropología y arqueología forenses- a la investigación de violaciones a los derechos humanos en el mundo. Fue en 1984, cuando se estableció, con el fin de investigar los casos de personas desaparecidas en Argentina durante la última dictadura militar y actualmente el equipo trabaja en Latinoamérica, África, Asia y Europa y goza de importante reconocimiento y prestigio a nivel internacional.

Guatemala, en agosto de 2006 creó el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, como una institución auxiliar de la administración de justicia, con autonomía funcional, personalidad jurídica y patrimonio propio; que tiene competencia a nivel nacional y la responsabilidad en materia de peritajes técnicos científicos.

Podemos afirmar entonces que en nuestro país, con la creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, como un órgano que preste los servicios periciales, independiente del Ministerio Público Federal y que cuente con autonomía técnica en los asuntos que sean sometidos a su revisión, coadyuvaremos a tener un mayor grado de imparcialidad y transparencia en la emisión de dictámenes periciales, lo cual brindará un mayor grado de confianza a los ciudadanos en las instituciones de impartición de justicia y proporcionará al juzgador las herramientas necesarias para resolver con mayor apego a la verdad y la justicia.

Ello permitirá abatir los índices de impunidad, que en nuestro país son alarmantes, como lo menciona el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señor Zeid Ra'ad Al Hussein, "Estadísticas oficiales muestran que 98 por ciento de los crímenes cometidos en México quedan sin resolver; la mayoría de ellos no son nunca propiamente investigados." Circunstancia que ha generado una crisis de credibilidad en nuestro sistema de justicia penal. Hoy la población desconfía del policía, del ministerio público o fiscal, del juez y hasta de los tribunales. Los familiares de personas desaparecidas realizan sus propias investigaciones, se organizan para apoyarse mutuamente, ante la inactividad de las autoridades.

Es por eso impostergable la creación del Instituto que propongo, con el propósito de asegurar que las pruebas periciales se lleven a cabo con absoluta imparcialidad, basados en conocimientos científicos y utilizando las últimas tecnologías disponibles, lo cual permitirá recuperar la confianza de la ciudadanía en sus autoridades.

Además de dotar de autonomía al Instituto que conozca de los servicios periciales, resulta indispensable atender de manera permanente la profesionalización, capacitación, evaluación y especialización de los peritos que prestan sus servicios técnico-científicos en el mismo, así como el desarrollo de nuevas técnicas y metodologías, con la finalidad de

mejorar los estándares de calidad de los dictámenes, así como atender de manera oportuna la demanda existente.

Consciente de que la adquisición de equipos de investigación e insumos para los laboratorios, capacitación, mejores salarios que permitan estimular el desempeño, confiabilidad y honradez de los peritos, son aspectos que requieren recursos financieros y con la finalidad de que no haya un impacto presupuestal que impida la creación del Instituto, se propone que durante el primer año de operación se asignen los recursos humanos y materiales con los que actualmente cuenta la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República.

Es necesario definir las bases para la designación, funcionamiento y organización de los institutos autónomos que presten sus servicios periciales, por lo que es preciso establecer fundamentos constitucionales mínimos a partir de los cuales, las legislaturas de los Estados desarrollen su marco normativo correspondiente.

De aprobarse la reforma constitucional propuesta, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley que regule la creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses en un plazo no mayor de ciento ochenta días naturales contados a partir la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Las entidades federativas, deberán realizar las adecuaciones necesarias para dar cumplimiento a la reforma constitucional que hoy se propone, a fin de garantizar la autonomía técnica, imparcialidad e independencia de los servicios periciales de su Estado, a través de la creación de órganos autónomos locales que presten servicios periciales, para lo cual contarán con un año a partir de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Consideramos que cualquier esfuerzo que fortalezca a las instituciones de procuración de justicia del país, reforzará nuestro compromiso con la ciudadanía y coadyuvará en la atención de las recomendaciones formuladas en el ámbito internacional.

Por las consideraciones expuestas, me permito someter a consideración la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción VI, Apartado B, del artículo 20; se adicionan un segundo párrafo al artículo 21, recorriéndose los subsecuentes, y un inciso C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Instituto Nacional de Ciencias Forenses

Artículo Único. Se reforma la fracción VI, Apartado B, del artículo 20; se adicionan un segundo párrafo al artículo 21, recorriéndose los subsecuentes, y un inciso C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , para quedar como sigue:

Artículo 20...

A...

I a X...

B..

I a V...

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación y las pericias correspondientes desarrolladas por instituciones públicas, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII a IX...

C...

I. a VII...

Artículo 21. ...

El Ministerio Público, se apoyará en la investigación de los delitos, del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, quien contará con autonomía de gestión en la prestación de los servicios forenses y periciales en términos del artículo 102, Apartado C de esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

a) a e)...

Artículo 102

A...

B...

C. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos encargados de la prestación de los servicios forenses y periciales, que contarán con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, de acuerdo con lo que establezca su ley.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Instituto Nacional de Ciencias Forenses.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos encargados de la protección de los servicios forenses y periciales.

El titular del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, será nombrado por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en términos del Título Cuarto de esta Constitución. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas.

El titular del Instituto Nacional de Ciencias Forenses presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para expedir la ley que dé cumplimiento a este decreto.

Tercero. La Cámara de Diputados contará con un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir la entrada en vigor del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para determinar el procedimiento a seguir en la presentación de las propuestas.

Cuarto. Las entidades federativas y la Ciudad de México, contarán con un plazo de un año para crear los organismos autónomos que presten los servicios forenses y periciales.

Quinto. Los recursos humanos, materiales y presupuestales destinados a la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República se asignarán al Instituto Nacional de Ciencias Forenses.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de noviembre de 2016.

Diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez (rúbrica)

Que reforma los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 146 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Juan Pablo Piña Kurczyn, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Juan Pablo Piña Kurczyn, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se suprimen el inciso b) de la fracción II y el último párrafo del artículo 146 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de detención inmediata.

Con base en lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos en el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa se presenta en los siguientes términos:

Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y argumentos que la sustentan

Se da propiamente la flagrancia cuando el autor del delito es sorprendido en el acto de cometerlo. No es pues una condición intrínseca del delito, sino una característica externa resultante de una relación circunstancial del delincuente con su hecho.¹

Todos los días en nuestro país se realizan detenciones en atención al precepto legal señalado. Dichas detenciones básicamente tienen dos vertientes. La primera, el de la detención en el momento, misma que es conocida comúnmente como “flagrancia”.

La forma de detención a la que se hace referencia, no admite interpretación alguna, pues resulta claro que se refiere a que el indiciado es detenido en el preciso instante de estar cometiendo el delito, ya sea porque alguien se está dando cuenta de ello y decide en ese momento actuar para detener, o bien, que se dé aviso a un policía para que dicho servidor público de inmediato proceda a realizar la detención en el instante en que se está perpetrando el delito.

La segunda forma de detención y de la cual se hace especial alusión por ser la propuesta de reforma, es la que se refiere al inmediatamente después de haberlo cometido.

El texto actual resulta incompleto y da lugar a diversas interpretaciones, mismas que incluso, han dado origen a criterios de jurisprudencia, pues cada entidad federativa, ha realizado su legislación procesal penal como han querido, dando una connotación distinta a la que el constituyente quiso dar a entender en su redacción vigente.

Para ejemplificar lo anterior, citamos lo que establecen los códigos de Oaxaca y Yucatán a continuación:

Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Artículo 167. Flagrancia

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay delito flagrante cuando:

- I. La persona es sorprendida en el momento de estarlo cometiendo;
- II. Inmediatamente después de cometerlo, es perseguido materialmente; e
- III. Inmediatamente después de cometerlo, la persona es señalada por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito.

...

Código Procesal Penal para el Estado de Yucatán

Artículo 143. Existe flagrancia cuando la persona es detenida en el momento de estar cometiendo el hecho delictuoso, o bien, cuando es perseguido material, ininterrumpida e inmediatamente después de ejecutarlo.

Siempre que no hayan transcurrido doce horas entre la comisión del hecho y la detención, la flagrancia se entenderá como inmediata, cuando la persona sea:

- I. Detenida huyendo del lugar de los hechos;
- II. Perseguida por la víctima o testigos, sin que alguno la haya perdido en la persecución;
- III. Señalado por la víctima o algún testigo presencial y, concuerde con lo señalado al ser detenida, y
- IV. Detenida por un tercero y se encuentre, entre sus pertenencias, algún bien que la relacione con el delito.

En el caso de flagrancia, cualquier persona podrá practicar la detención e impedir que el hecho produzca consecuencias. La persona detenida será entregada inmediatamente a la autoridad más cercana y esta con la misma prontitud la entregara a la policía o al ministerio público.

...

Para el suscrito, resulta claro que la detención inmediata, es aquella que sucede precisamente como es el significado gramatical de tal acepción, es decir, sin interposición de otra cosa, ahora, al punto, al instante. Pero como ya se ha expresado, dicho significado ha sido mal interpretado por cada legislatura local incluyendo a la Ciudad de México, y han hecho una redacción interpretando el inmediatamente después como ha querido o como ha resultado conveniente a sus intereses de justicia, en evidente violación de los derechos humanos de los presuntos implicados en un proceso penal.

Aunado a lo anterior, es pertinente resaltar que el Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que ya está en vigor en todo el País y que resulta de aplicación obligatoria a partir del mes de junio del año 2016, establece en el artículo 146, respecto del “inmediatamente después” lo siguiente:

Artículo 146. Supuestos de flagrancia

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

...

II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida en virtud de que:

a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente, o

b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

Para los efectos de la fracción II, inciso b, de este precepto se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.

La fracción b) antes transcrita, ha ocasionado que muchos inocentes sean puestos a disposición o privados de su libertad, en virtud de que cualquier persona puede señalar a otro como autor de un delito, y en muchas ocasiones resulta ser una imputación falsa que les arruina la vida.

De lo anterior, se desprende que el legislador da una interpretación extensiva del precepto constitucional y se aparta definitivamente del verdadero contenido que fue plasmado por constituyente. Por lo tanto, el que suscribe, considera que es necesario que en el propio artículo 16 que se propone reformar, se agregue el texto que hace referencia a que el inmediatamente después, será únicamente justificado cuando exista una persecución material y en forma ininterrumpida al instante de que ha sido cometido el delito.

Es razonable lo anterior y plenamente justificado, pues dicha reforma delimitaría a las Entidades de los Estados para que adopten una sola postura respecto a dicha forma de detención y en especial, así sea adoptado por el Código Nacional de procedimientos Penales, pues acorde a la reforma del nuevo sistema de justicia penal, tal redacción estaría alineada y coherente a los principios de presunción de inocencia y debido proceso que son los cimientos de la reforma penal aludida y aprobada por esta H. Cámara de Diputados.

A fin de ilustrar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación comparte el criterio que hoy proponemos, me permito citar la siguiente jurisprudencia:

Época:	Décima						Época
Registro:							2010937
Instancia:	Tribunales		Colegiados		de		Circuito
Tipo	de		Tesis:				Jurisprudencia
Fuente:	Gaceta	del	Semanario	Judicial	de	la	Federación
Libro	26,	Enero	de	2016,		Tomo	IV]
Materia(s):							Constitucional
Tesis:	IV.1o.P.		J/7				(10a.)
Página:	3012						

Flagrancia. El artículo 134, primera parte, del Código de Procedimientos Penales del estado de Nuevo León, al prever los supuestos en que el indiciado puede ser detenido dentro de las 72 horas posteriores a la comisión del hecho delictivo, es inconveniente y debe inaplicarse por contravenir los derechos de libertad y debido proceso .

El artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público, y que existirá un registro inmediato de la detención. Luego, para determinar los alcances de la expresión “inmediatamente después de la comisión del delito”, contenida en ese precepto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el 19 de septiembre de 2012, por mayoría de cuatro votos, el amparo directo en revisión 991/2012, estableció que aquélla se refiere a lo que doctrinariamente se identificó como cuasiflagrancia, que abarca la persecución durante la huida física u ocultamiento del sujeto, los cuales se generan justo después de la realización del ilícito penal, por lo que el concepto de flagrancia está limitado constitucionalmente al instante de la comisión del delito -flagrancia stricto sensu- y al de la huida u ocultamiento del sujeto que se genera inmediatamente después de la realización de los hechos delictivos -cuasiflagrancia-, excluyendo la flagrancia equiparada. Ahora bien, el artículo 134, primera parte, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León prevé que el indiciado puede ser detenido dentro de las 72 horas posteriores a la comisión del hecho delictivo, siempre que sea perseguido materialmente, alguien lo señale como responsable, se encuentre en su poder el objeto del delito o el instrumento con el que se hubiera cometido, o existan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su intervención en la comisión de aquél. Así, dicho precepto, al ampliar a 72 horas -bajo determinados supuestos-, el periodo en que puede considerarse que se está en presencia de flagrancia,

para detener -sin orden judicial o de autoridad competente- al sujeto que se considere como responsable de un ilícito, contraviene los derechos humanos de libertad y debido proceso, reconocidos en los artículos 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9, numerales 1 y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; I y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 7, numerales 2, 3 y 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la porción normativa en estudio contempla diversos supuestos en los que puede estimarse -de manera similar o análoga- a la flagrancia en el delito, siempre que se presenten dentro del término de 72 horas posteriores a la comisión de los hechos delictivos, es decir, una flagrancia equiparada, institución prohibida por los instrumentos internacionales invocados y por la Constitución, lo que no permite armonizar ese acto legislativo con los artículos convencionales en comento; por tanto, en aplicación del principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional, dicho precepto es inconvencional y debe inaplicarse.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito.

Amparo directo 365/2014. 15 de enero de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Heriberto Pérez García. Secretaria: María Mercedes Ávila Arias.

Amparo directo 179/2014. 22 de enero de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Rodríguez Gámez. Secretario: Francisco Ángel Rangel Mendoza.

Amparo directo 437/2014. 12 de marzo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Rodríguez Gámez. Secretario: Jorge Xavier Zamora Barrón.

Amparo directo 287/2014. 20 de marzo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Rodríguez Gámez. Secretaria: María Guadalupe Briones Rodríguez.

Amparo directo 363/2014. 9 de abril de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Ramón Ojeda Haro. Secretario: David Acosta Huerta.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 2 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.2

Impactos de No atender el problema

El problema que nos ocupa, requiere de una inmediata atención. En caso de que esta situación no sea atendida, seguirá generando que las procuradurías de justicia de las entidades federativas y los organismos encargados de la impartición de justicia, sigan interpretando la detención contenida en el artículo 16 constitucional como mejor les convenga, con la consecuente violación de los derechos humanos de las personas.

Por otro lado, si el asunto en comento no es atendido, generará que sigan existiendo disparidad de criterios y de legislaciones, que originarán que un organismo internacional

realice una recomendación a los Estados Unidos Mexicanos a efecto de remediar esta situación.

Alternativas de solución

El problema que atendemos con la presente iniciativa, puede resolverse la siguiente manera:

- A través de un exhorto a las legislaturas locales a fin de armonizar su legislación en materia de detenciones.
- Esperar a que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación retome el “espíritu de constituyente” y confirme la detención en flagrancia como hemos venido señalando en la presente.
- Realizando la iniciativa de reforma que hoy proponemos

Debemos apuntar que la iniciativa de reforma que hoy propongo, no tiene ningún impacto presupuestal, ya que sólo se trata de homologar el criterio de la detención para que sea interpretado correctamente por las entidades federativas.

Es por lo anterior, que de las posibles soluciones, la iniciativa de reforma que proponemos, resulta ser la más eficiente, eficaz e idónea para resolver el problema que hemos planteado.

Finalmente, es de resaltar que la propuesta que el día de hoy presento, resulta acorde con el nuevo modelo de justicia penal, vigente desde el 18 de junio del presente año, en el que entre otros principios, que lo rigen, se encuentran el de presunción de inocencia.

Fundamento legal de la iniciativa

La iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que al suscrito, en su calidad de diputado federal de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Para un mejor entendimiento de la iniciativa promovida por el suscrito diputado, se muestra el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

DICE:	DEBE DECIR
Artículo 16...	Artículo 16...
...	...
...	...
...	...
<p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p>	<p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido en virtud de que es sorprendido y es perseguido material e ininterrumpidamente, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p>
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...

DICE:	DEBE DECIR:
<p>Artículo 146. Supuestos de flagrancia</p> <p>Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:</p> <p>I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o</p> <p>II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:</p> <p>a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente, o</p> <p>b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.</p> <p>Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.</p>	<p>Artículo 146. Supuestos de flagrancia</p> <p>Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:</p> <p>I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o</p> <p>II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente.</p> <p>b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.</p> <p>Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.</p>

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ante esta soberanía el siguiente:

Decreto por el que se reforma el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se suprimen el inciso b) de la fracción II y el último párrafo del artículo 146 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de detención inmediata.

Artículo Primero. Se reforma el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16...

...

...

...

...

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido en virtud de que es sorprendido y es perseguido material e ininterrumpidamente, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo Segundo. Se suprime el inciso b) de la fracción II del Código Nacional de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

Artículo 146. Supuestos de flagrancia

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o

II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente.

Derogado

Derogado

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las legislaturas de las entidades federativas contarán con 60 días naturales, contando a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adecuar la normatividad correspondiente.

Notas

1 Diccionario jurídico mexicano, tomo IV, México, 1982, biblioteca virtual UNAM, p. 221 y disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/9.pdf>

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS, disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/ResultadosV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apellido=1000000000000&Expresion=FLAGRANCIA&Dominio=Rubro,Texto&TATJ=1&Orden=1&Clase=TesisBL&bc=Jurisprudencia.Resultados&TesisPrincipal=TesisPrincipal&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&Hits=20>, consultado el día 27 de octubre de 2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.

Diputado Juan Pablo Piña Kurczyn (rúbrica)

Del Congreso de Veracruz, con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

La Sexagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local, somete a la consideración de esa soberanía la iniciativa ante el Congreso de la Unión, de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en sesión extraordinaria celebrada el día de hoy, por el pleno de esta potestad legislativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras distinguidas consideraciones.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Xalapa, Veracruz, octubre 31 de 2016.

Diputada Octavia Ortega Arteaga (rúbrica)

Presidenta

Diputada Ana Cristina Ledezma López (rúbrica)

Secretaria

La Sexagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción III, de la Constitución Política del estado, 18, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y en nombre del pueblo, expide la siguiente:

Iniciativa ante el Congreso de la Unión de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Preséntese ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a nombre de la Sexagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la presente iniciativa de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presentes

La Sexagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local; y 47, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, somete a la consideración de esa soberanía la presente iniciativa de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

En un Estado federal como el nuestro, la fijación de posturas políticas puestas en debate, resulta esencial en los acuerdos de transformación de los sistemas jurídico y político mexicanos; más aún, cuando en ejercicio de las atribuciones legislativas (formales y materiales), se busca reformar a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la legislación que encuentra concurrencia con las entidades federativas y que su entrada en vigor sea susceptible de armonización por parte de las Legislaturas de las entidades federativas.

Ahora bien, la diversidad de planteamientos y posturas al momento de discutirse las iniciativas de ley o reforma de los ordenamientos antes señalados, en las comisiones ordinarias de las Cámaras de Diputados y Senadores, permite un ejercicio de enriquecimiento ideológico que favorece a los miembros que integran los órganos dictaminadores, al momento de emitir sus opiniones respecto del proyecto a tratarse. Es precisamente en esta etapa del procedimiento legislativo, que las Legislaturas Estatal, pueden aportar diversos elementos, basados en la perspectiva de sus realidades, atendiendo a estrategias de desarrollo y agendas legislativas.

Dicha práctica, se lleva a cabo en tratándose de temas en la que son invitados al debate en comisiones, diversos grupos relaciones con los temas, de los cuales sus experiencias y aportaciones son susceptibles de fortalecer el panorama y contenido del proyecto legislativo en discusión.

Por lo anterior, resulta objetivo, desde una perspectiva de cooperación parlamentaria, abrir los espacios políticos del Congreso de la Unión, respecto de los temas que impactan el orden jurídico de las entidades federativas; para que en un ejercicio tangible de participación representativa, las comisiones ordinarias que integran la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, según sea el caso, tengan la facultad de extender una atenta convocatoria a las Legislaturas de las entidades federativas, a fin de que éstas, a través de un previo acuerdo, designen representantes que hagan valer sus opiniones y expectativas, para de esa manera desplegar sus posicionamientos respecto a la diversidad de temas a tratar.

Por lo tanto, de consolidarse la pretensión que nos ocupa, se estaría fortaleciendo el procedimiento legislativo, y a su vez el sistema federal representativo, pues se amplía el espectro político, social y económico de los proyectos legislativos en beneficio de la sociedad mexicana, considerada desde diversos ángulos.

Es necesario señalar, que en vísperas de celebrarse los 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es preciso robustecer la participación política de las Legislaturas de las entidades federativas, en cuanto a ser escuchados antes de que se emitan los dictámenes que habrán de ser discutidos por el pleno de ambas Cámaras; de esta forma, el ejercicio que caracteriza al principio de rigidez de nuestra Constitución federal se verá fortalecido, toda vez que las Legislaturas locales conocerán de los temas y versarán su votación en su momento respecto de la minuta que se turne, en concordancia con las experiencias y el intercambio de opiniones que en el debate en comisiones se desarrolle.

Asimismo, con pleno respeto a las esferas competenciales, las legislaturas de las entidades federativas, únicamente aportarán sus experiencias a través de posicionamientos, por lo que, en ningún momento, participarán con voto en proyectos legislativos ajenos a su competencia, al tiempo en que el honorable Congreso de la Unión, se posicionaría como un Poder incluyente e innovador.

Por lo expuesto, se somete a la consideración de esa soberanía la presente

Iniciativa de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los demás en su orden natural, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a IV. ...

...

Cualquiera de las Cámaras a través de sus comisiones ordinarias, podrá convocar a las legislaturas de los estados, mediante la representación de los integrantes que éstas acuerden, cuando se discuta una iniciativa de reformas o adiciones a esta Constitución, o la ley que implique la armonización de la legislación local, con el objeto de conocer sus posicionamientos al respecto.

...

...

Transitorios

Artículo único. El presente decreto iniciará su vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial Estado.

Segundo. Remítase a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para los efectos procedentes.

Dada en el salón de sesiones de la LXIII Legislatura del honorable Congreso del estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los treinta y un días del mes de octubre del año dos mil dieciséis.

Diputada Octavia Ortega Arteaga (rúbrica)

Presidenta

Diputada Ana Cristina Ledezma López (rúbrica)

Secretaria

Que adiciona el artículo 123 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 adiciona un párrafo al artículo 132 en su fracción XXVII Bis.

Problemática

La equidad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral también debe ser equiparable en las tareas del hogar y en el cuidado de los hijos. Si bien, en los últimos años se ha observado una amplia inclusión de las mujeres al mercado laboral, también se ha observado, aunque de manera menos progresiva, un aumento en la inclusión de los hombres al trabajo doméstico no remunerado y al cuidado de los hijos. Dicho proceso, es muy positivo para el bienestar y desarrollo de las niñas y niños, y benéfico para la preservación de las familias en un nuevo contexto de asignación de roles establecidos socialmente.

Ante esta premisa, debemos reflexionar como sociedad, sobre el peso que le damos a los cuidados infantiles, pues ante la necesidad que tienen padres y madres de generar el sustento para la familia, se descuida involuntariamente la integridad de los menores. Por lo que desde la trinchera legislativa, debemos hacer lo posible para facilitar los medios para que el trabajo, la paternidad y la maternidad responsables, se acoplen en beneficio de la calidad de vida de las y los mexicanos.

En México, los cuidados que reciben los menores tradicionalmente están a cargo de la madre, aunque debido a la inclusión de la mujer en el mercado laboral, la participación cada vez mayor del padre en el proceso de crianza de los hijos y la necesidad de ambos por sostener a la familia, conlleva a los padres a tener que recurrir a la colaboración de algún otro miembro de la familia o de la comunidad para el cuidado de los menores, o bien utilizar los servicios de guarderías del sector público o del sector privado que estén al alcance de las posibilidades de las familias, lo cual en el mejor de los casos resulta una excelente herramienta para contribuir con el desarrollo integral de los menores. Pero existen infinidad de situaciones en que por razones que tienen que ver con enfermedades o accidentes que sufren los infantes, alguno de los padres o el tutor legal debe encargarse de los cuidados de los menores por un periodo de tiempo indefinido, por lo que el adulto responsable tendría que ausentarse del trabajo y este puede ser un factor para ser discriminado o despedido. Es por ello que deben considerarse reformas en materia de

permisos parentales que protejan a los trabajadores que tienen hijos o son tutores legales de infantes.

Actualmente, en la mayoría de los países avanzados se ejercen leyes en materia de permisos parentales, el origen de estos permisos se encuentran en la creación de los sistemas de seguros sociales, como el que se desarrolló en Alemania a finales del siglo XIX, o el que aparece regulado por primera vez, a escala internacional, en el 1o Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de Protección de la Maternidad, que firmaron 33 países en 1919.¹

Desde su creación, hasta la actualidad los permisos parentales han evolucionado de forma tal, que encabezan las principales políticas públicas en materia de seguridad social en los países europeos, estos permisos se caracterizan principalmente por la gran diversidad y modalidades en las que se manifiestan y por su complejidad semántica entre los países que las llevan a cabo, encabezados por los países nórdicos, los cuales también son la principal referencia que se conoce en este tema.²

El primer permiso parental que surgió en el marco del estado de bienestar, fue el permiso de maternidad, su principal finalidad es proteger la salud de la madre trabajadora y del recién nacido, durante el periodo de gestación, el parto y el post parto.³ Generalmente en los países donde se cuenta con este permiso, se otorga de manera remunerada, en la mayoría de los casos suele compensar casi la totalidad del nivel salarial que tiene la madre en su empleo y puede empezar un poco antes del nacimiento del hijo o hija.

En México, nuestro sistema jurídico en concreto tiene un amplio desarrollo en el tema de la maternidad, entendido como el origen de diversos derechos, dentro de un sistema de seguridad social.

Entre los derechos constitucionales reconocidos desde 1917, se encuentra el de la protección a la maternidad, plasmado en el artículo 123, fracción V, cuyo texto original estipulaba:

“Artículo 123 fracción V.- Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.”⁴

En cuanto al permiso de paternidad, este es un tema que continúa rezagado a nivel internacional, pues solo en 36 países de los cuales la gran mayoría son industrializados, se han promulgado leyes que lo promueven, siendo los países nórdicos los que se han destacado en este tema. Este permiso consiste en un breve periodo de tiempo que se concede al padre inmediatamente después del nacimiento o adopción de un hijo, para colaborar en la atención y cuidados del recién nacido o recién nacida y la madre.

En México se decreta el permiso de paternidad el 01 de Diciembre de 2012, mediante la reforma realizada al artículo 132, fracción XXVII Bis de la Ley Federal del Trabajo, con el objetivo de introducir desde el primer momento al padre en el cuidado y crianza de los hijos. El permiso de paternidad en México, en comparación con los países europeos, es considerablemente más corto, a razón de múltiples factores que inciden en las políticas públicas empleadas en cada país.⁵

El permiso parental como tal, inexistente hasta ahora en Latinoamérica, no es un permiso por nacimiento, sino un permiso de cuidados, disponible tanto para la madre como para el padre, Suecia fue el primer país en otorgar el permiso parental, antes de ese momento al igual que en todo el mundo, los hombres no participaban en la crianza, el cuidado de los hijos o las tareas domésticas.

Algunos aspectos que han caracterizado la evolución de los permisos parentales, en los países en que se otorgan, son la igualdad de género y el objetivo de incluir a los hombres en el cuidado y crianza de los hijos, así como salvaguardar el bien estar de los niños y las niñas, como un derecho fundamental.⁶

El trabajo es un acto de dignidad humana, pero también es una necesidad y para los padres y madres que salen a trabajar para brindar el sustento a su familia,⁷ representa un verdadero conflicto el ausentarse de sus centros de trabajo cuando tienen hijos pequeños y estos sufren de malestares que tienen que ver con infecciones virales o enfermedades y no pueden dejarlos en las guarderías públicas o privadas por las siguientes razones:

- Existe una alta probabilidad de contagio.
- Alto riesgo a la propagación de infecciones virales.
- No los reciben con fiebre o enfermos como es el caso de las guarderías del sector público.
- En el caso de algunas guarderías del sector privado, sí reciben a los menores enfermos o con algún malestar, pero no se tiene la garantía de que serán atendidos como lo requieren y tendrán los cuidados que necesitan.
- El costo de las guarderías privadas limita su accesibilidad.
- No se cuenta con personal capacitado específicamente para el cuidado de infantes enfermos.
- No tienen suficiente personal.
- No existe la infraestructura necesaria para atender estos padecimientos.

En caso de alguna infección viral o enfermedad, la principal recomendación de los médicos es el reposo para mejorar el estado de salud, son muchas las consecuencias incluso mortales

que puede generar un padecimiento menor que no recibe atención médica y cuidados especiales.

Ocurre una situación muy parecida en el caso de los niños y niñas que acuden a centros de educación básica.

Y que decir sobre los accidentes, de los cuales las principales víctimas son los niños; el envenenamiento, las quemaduras, las heridas, las fracturas, las luxaciones y la obstrucción de la respiración, son las principales lesiones. En nuestro país, los accidentes son la primera causa de muerte infantil,⁸ son verdaderas tragedias para las familias y representan un gasto económico y un cambio en la dinámica familiar, por lo que vale la pena reflexionar y actuar en estos casos, sobre todo cuando se trata de la etapa más importante del desarrollo del ser humano.

Impacto y magnitud del problema en México

En México, al no haber una legislación vigente que contemple la licencia o permiso para los padres y madres trabajadores o el tutor legal, en caso de cuidados infantiles por enfermedad, accidente o padecimiento crónico de los menores, deja a merced de la bondad del patrón, el cuidado que requieren los niños y niñas en casos excepcionales.

Los trabajadores que son madres y padres de niños menores, solteros o que viven en pareja, deben enfrentar una problemática en su búsqueda de opciones de empleo ante la responsabilidad del cuidado de sus hijos. Esta circunstancia plantea a las madres y a los padres de familia una disyuntiva compleja entre su necesidad y deseo de incorporarse a una actividad generadora de ingreso y de desarrollo profesional, y la preocupación por que sus hijos cuenten con un cuidado adecuado, sobre todo en edades tempranas.⁹

Debido a que la oferta para cubrir la demanda por servicios de cuidado infantil tanto en el sector público, como en el privado es insuficiente o a veces impagable, aunado a las restricciones que se tienen en el trabajo para ausentarse, en incontables casos, orilla a los padres a dejar solos a sus hijos o al cuidado de personas que no están capacitadas para cuidarlos, llegando al extremo de dejarlos al cuidado de sus hermanos mayores, que están en la misma etapa de niñez, o a personas de la tercera edad, algunas veces en situaciones precarias, que ponen en peligro la integridad física y mental de los menores.

El sector más afectado por estas condiciones de trabajo y de vida, son las familias de escasos recursos y las madres solteras, en nuestro país residen más de 40 millones de mujeres mayores de 15 años, de las cuales, 7 de cada 10 han sido madres y 8.2 millones de éstas, son madres solteras, divorciadas, viudas o separadas, a las cuales corresponde la crianza y manutención de sus hijos. Sin embargo, casi la mitad (45.9%) se encuentra en condición de pobreza.¹⁰ Son las madres solteras las que mayor necesidad tienen de salir a trabajar en cualquier empleo y muchas optan por ingresar a la informalidad, principalmente a través de servicios comerciales (23.5%) o en servicios personales (23.3%), como trabajadoras de limpieza en hogares o meseras, entre otros.¹¹ Evidentemente las madres de este país representan una fuerza de trabajo fundamental, sin embargo en materia de seguridad social carecen de los más elementales derechos laborales.

Las mujeres que son madres resienten violencia y discriminación por parte de los empleadores, los que en su mayoría consideran contraproducente contratarlas debido a un eventual ausentismo relacionado al cuidado de sus hijos y contra este escenario quedan desprotegidas.¹²

En cuanto a los hombres en nuestro país, en México alrededor de 796 mil hombres por diversas razones, ejercen su paternidad solos. Si bien, la cantidad de padres solteros es menor que la de madres solteras, los padres solteros no pueden ser relegados de las leyes ni de las políticas públicas que beneficien sus condiciones de trabajo y el cuidado de sus hijos.

Tanto las madres solteras como los padres solteros, tienen pocas posibilidades de permanecer en un empleo formal y obtener mejores ingresos debido al ausentismo que tienen en el trabajo y legalmente no pueden justificar. De esta manera se promueve un círculo vicioso en el cual, al ausentarse en el trabajo el tiempo necesario para encargarse de los cuidados de sus hijos, disminuye las oportunidades de mejorar sus condiciones laborales y fomenta indirectamente la discriminación hacia los padres y madres por los empleadores, por ende no logran mejorar sus estándares de vida.

Por otro lado, las enfermedades más comunes en las guarderías y en las escuelas, son los virus, resfriados, dolor de garganta, tos, vómito y diarrea, esta última es considerada como un padecimiento que puede combatirse sin muchas complicaciones ingiriendo líquidos (especialmente suero), sin embargo si no se atiende debidamente puede causar un alto número de fallecimientos infantiles.¹³ La mayoría de los niños y niñas que asisten a una guardería o centro escolar sufren de 8 a 12 resfriados al año, mientras los episodios de diarrea ocurren una o dos veces al año en niños sanos.

Argumentación

Dados los compromisos que México ha adquirido al firmar tratados internacionales, que promueven y protegen el desarrollo de los seres humanos desde su nacimiento, debemos legislar con un enfoque de equidad de género que priorice la protección para los menores y que coadyuve con el diseño de una nueva agenda de políticas sociales de infancia sin sesgos ni estereotipos sobre los proveedores y destinatarios del cuidado.

Es innegable que los niños y niñas tienen necesidades, son susceptibles a una gran cantidad de padecimientos debido a su condición de constante evolución física, y requieren cuidados por parte de los padres o tutores de los que son responsabilidad, por ello se plantea la situación en que, ocasionalmente un niño o niña sufra de algún tipo de padecimiento por la misma naturaleza de una enfermedad por lo que requiera reposo, no salir de su casa y no tener contacto con otros niños, y en ocasiones extraordinarias por causa de un accidente o limitación temporal tengan que hospitalizarse y mantenerse en observación. Dado estas circunstancias, no pueden asistir a la guardería o a los centros escolares, como lo harían regularmente y además necesitan cuidados especiales, lo que sugiere que alguno de los padres o un tutor legal se ocupe de sus cuidados, lamentablemente las leyes en nuestro país al igual que del resto de los países latinoamericanos tienen un vacío severo en cuanto a legislación destinada al ámbito productivo y reproductivo, por lo que en el caso de que ambos padres trabajaran, alguno de los dos tiene que ausentarse de su trabajo para

encargarse de los cuidados del menor, corriendo el riesgo de contraer una serie de problemas laborales a causa de su inasistencia.

La falta de legislación en esta materia, dificulta la creación y regulación de políticas públicas que generen beneficios para las familias mexicanas. Por lo que se propone una legislación encaminada a reforzar la equidad de género y la igualdad laboral, priorizando el cuidado de los niños y niñas, otorgando un permiso parental por cuidados infantiles con goce de sueldo, de esta manera por un lado se establecería una igualdad legal entre padres y madres en el acceso y en la duración de dicho permiso; y por otro se prevé el mismo costo de oportunidad para los empleadores al contratar a un hombre o a una mujer.

Por los datos antes mencionados, pongo a su consideración el otorgar el permiso parental con goce de sueldo por cuidados infantiles en caso de enfermedad, accidente o padecimientos crónicos en los infantes, los días que recomiende un médico certificado, para efectos de que el menor afectado mantenga reposo y le sean otorgados cuidados especiales hasta su recuperación, debiendo presentar el comprobante médico emitido por una institución de salud certificada, pública o privada, a manera de justificante, el primer día posterior a su integración al trabajo. Este permiso será intransferible entre ambos padres en caso de que los dos sean tutores legales del menor afectado, teniendo el 50% del total de los días del permiso cada uno, sin importa el orden en que se tome. En el caso de madres solteras y padres solteros, absorberán el beneficio de los días otorgados por completo.

Los motivos que justifican esta iniciativa son:

En primera instancia, porque los niños y las niñas son seres en pleno desarrollo que se convertirán en los adultos del mañana y para poder desarrollarse de manera adecuada, necesitan una protección especial. Lo cual implica que todas las decisiones que afecten su calidad de vida deben estar encaminadas al aseguramiento de su bienestar inmediato y futuro, y todos los actos que se emitan en relación a ellos, deben garantizar obligatoriamente sus derechos.

En segunda instancia, por la necesidad de posicionar a la infancia como una prioridad en la agenda de políticas públicas y destinar el mayor número de recursos y apoyo para los niños y niñas mexicanos, para su supervivencia y pleno desarrollo, adecuando las leyes mexicanas a los tratados internacionales con los que México se comprometió, en este caso en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) adoptada de forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, y que es el primer instrumento internacional que establece que todas las niñas, niños y adolescentes, sin ninguna excepción, tienen derechos y que su cumplimiento es obligatorio para todos los países que la firmaron, incluido México, que la ratificó en septiembre de 1990.

En tercera instancia, para erradicar los prejuicios tradicionales, que alimentan la discriminación así como las costumbres que supongan el maltrato y el descuido a los niños y niñas.

En cuarta instancia, por la necesidad de sumar esfuerzos para lograr una mayor equidad entre hombres y mujeres, lo cual implica, la igualdad de oportunidades y la creación de

condiciones que sirvan de soporte para que dichas oportunidades puedan aprovecharse por igual.

En quinta instancia, porque la dinámica social nos obliga a evolucionar, ante un nuevo paradigma se deben establecer y ampliar los permisos remunerados para padres, que incluyan el ciclo de crianza y de vida, conservando en todos los casos la licencia por maternidad y el permiso de paternidad, con resguardo obligatorio del puesto de trabajo y el salario íntegro.

En sexta instancia, para vincular las políticas sociales en la creación de nuevas políticas públicas que procuren el cuidado de la infancia, considerando el papel del Estado, del mercado laboral y de la sociedad urbana, rural e indígena.

En séptima instancia, para que exista una mayor equidad laboral y para que el costo de oportunidad para contratar a un hombre o a una mujer, sea equiparable desde el enfoque patronal.

Fundamento legal

Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma Constitución, y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección;

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que el varón y la mujer son iguales ante la ley y que ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Así mismo, señala que el Estado velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez;

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece que toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil, entre otros temas toca el de la condición de la mujer en el periodo de embarazo, y el periodo de descanso del cual goza en el puerperio y en el postparto;

En la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en la que su artículo 1, reconoce a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y se establece el garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte; en este artículo se establecen las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendentes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración. En el artículo 2 de la misma ley, se garantiza un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos considerando los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y

madurez; y en el artículo 50, se establece el derecho de los niños, niñas y adolescentes de disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Y que las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de: Reducir la morbilidad y mortalidad; asegurar la prestación de la asistencia médica y sanitaria que sean necesarias a niñas, niños y adolescentes, haciendo hincapié en la atención primaria; promover en todos los grupos de la sociedad y, en particular, en quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, de niños, niñas y adolescentes, los principios básicos de la salud y la nutrición, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes;

El artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, principalmente cuando aborda el término de permiso de maternidad y el permiso de paternidad.

Asimismo se fundamenta la iniciativa en el artículo 4 de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, el cual aborda el tema de la igualdad de género, en este mismo artículo se hace hincapié en que las mujeres y hombres deben acceder a las mismas posibilidades y oportunidades;

En el artículo 15 del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, señala que entre las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas, se encuentra la creación de licencias de paternidad, homologación de condiciones de derechos y prestaciones para los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad;

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de la que México es parte, establece que los Estados tomarán medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de prejuicios y prácticas consuetudinarias, y de cualquier otra índole, que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

La Convención sobre Derechos de los Niños establece que “ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño”. Y establece los derechos de los niños, niñas y adolescentes en 54 artículos y dos Protocolos Facultativos. Define los derechos humanos básicos que disfrutaban los niños y niñas en todas partes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. Los cuatro principios fundamentales de la Convención son la no discriminación; la dedicación al interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el respeto por los puntos de vista del niño. Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y el desarrollo armonioso de todos los niños y niñas. La Convención protege los derechos de la niñez al

estipular pautas en materia de atención de la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, establece como Meta Nacional la de un “México en Paz” y en su estrategia 1.5.4 denominada “Establecer una política de igualdad y no discriminación” contempla como línea de acción: “Promover la armonización del marco jurídico de conformidad con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación”. Una de las líneas transversales del mencionado Plan es la “Perspectiva de Género” que señala como línea de acción: “Promover el enfoque de género en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” así como “Fomentar políticas dirigidas a los hombres que favorezcan su participación en el trabajo doméstico y de cuidados, así como sus derechos en el ámbito familiar”.

Análisis de impacto económico en el presupuesto

En la actualidad es necesario que el Estado optimice los recursos con los que cuenta, priorizando el gasto social destinado al desarrollo integral de niños y niñas, y actué como protector y garante de la calidad de vida de los infantes.

El gasto en el presupuesto de egresos no representaría una erogación desproporcionada para el sistema de financiamiento, pues se pueden destinar los recursos que por ley se otorgan a la incapacidad por enfermedad, empleando las mismas bases que se utilizan en los regímenes de seguridad social del IMSS e ISSSTE para calcular el monto del subsidio que se paga al trabajador cuando se encuentra incapacitado, de esta manera el gasto es equiparable, dichos recursos provienen de una aportación tripartita entre el gobierno federal, la cuota destinada a la seguridad social y el aporte patronal. La diferencia es que mientras que el Seguro Social paga al incapacitado el equivalente al 60% de su último salario base de cotización (SBC) a partir del cuarto día de su incapacidad, siempre y cuando tenga cubiertas por lo menos cuatro cotizaciones semanales anteriores a la enfermedad, el ISSSTE otorga al trabajador incapacitado una licencia de 15 a 60 días con goce de sueldo íntegro, o la mitad de éste, según el tiempo que tenga al servicio del Estado.

Por otro lado, el permiso parental por cuidados infantiles no implica costos directos adicionales para el empleador que contrata a padres y madres, pues ellos significan un costo que es financiado con recursos directos del Estado y de la seguridad social.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, y poniendo hincapié en solucionar una problemática actual, como lo es la nula oportunidad de cubrir las necesidades del cuidado de los hijos en caso de que estos se enfermen o sufran algún accidente, sin que hubiera el temor de perder el trabajo que les da el sustento para mantener a su familia, y demás problemas familiares, sociales, económicos y de salud, entre otros, que deriven de esta situación, 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 otorgar el permiso parental por cuidados infantiles.

Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

El propósito de esta iniciativa es incorporar el permiso parental por cuidados infantiles, cuyo objetivo es cubrir la necesidad de cuidados especiales en caso de enfermedad, accidente o padecimiento crónico de los niños y niñas.

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de adicionar un párrafo al artículo 123 Fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que se modifique como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>TITULO SEXTO Del Trabajo y de la Previsión Social</p> <p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>...</p> <p>A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p>...</p> <p>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 seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;</p>	<p>TITULO SEXTO Del Trabajo y de la Previsión Social</p> <p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p>...</p> <p>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 seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos; para cuidados infantiles en caso de enfermedad, accidente o padecimiento crónico en los infantes, con el máximo de días por justificante, contemplados en la normatividad vigente de la instancia según corresponda, para efectos de que el menor afectado mantenga reposo y le sean otorgados cuidados especiales hasta su recuperación, debiendo presentar el comprobante médico emitido por una institución de salud certificada pública o privada a manera de justificante, por el trabajador o trabajadora dentro de los tres días posteriores a su inasistencia al trabajo. Este permiso será intransferible entre ambos padres en caso de que los dos sean tutores legales del menor afectado, teniendo el 50% del total de los días del permiso cada uno, sin importar el orden en que se tome. En el caso de madres solteras y padres solteros, el tutor legal absorberá el beneficio de los días otorgados por completo.</p>

Por otra parte, como artículo transitorio, propongo que únicamente se prevea que la modificación entrará en vigor al siguiente año fiscal 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

Decreto que adiciona un párrafo al artículo 123, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título
Del Trabajo y de la Previsión Social

Sexto

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

(...)

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 seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

Para cuidados infantiles en caso de enfermedad, accidente o padecimiento crónico en los infantes, con el máximo de días por justificante, contemplados en la normatividad vigente de la instancia según corresponda, para efectos de que el menor afectado mantenga reposo y le sean otorgados cuidados especiales hasta su recuperación, debiendo presentar el comprobante médico emitido por una institución de salud certificada pública o privada a manera de justificante, por el trabajador o trabajadora dentro de los tres días posteriores a su inasistencia al trabajo. Este permiso será intransferible entre ambos padres en caso de que los dos sean tutores legales del menor afectado, teniendo el 50% del total de los días del permiso cada uno, sin importar el orden en que se tome. En el caso de madres solteras y padres solteros, el tutor legal absorberá el beneficio de los días otorgados por completo.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al siguiente año fiscal de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Sheila B. Kamerman y Peter Moss. (2009). The Politics of Parental Leave Policies: Children, Parenting. Gender and the Labour Market. Bristol, Inglaterra: Policy Press Universidad de Bristol.

2 Gerardo Meil Landwerlin, Elisabet Almeda Samaranch, Dino Di Nella. (2011). La protección social a las familias en España. Bienestar, Protección Social y Monoparentalidad. Colección Familias Monoparentales y Diversidad Familiar, núm. 11 (Las Familias Monoparentales a debate. Cinco volúmenes) (Cap. 4, págs. 67-92). Barcelona, España: Copalqui.

3 La mayoría de los países que cuentan con legislación respecto al permiso de maternidad también consideran el uso de este derecho laboral en el caso de la adopción.

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -1917-, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Archivo General de la Nación, México, 2000, Pág. 139-140.

5 Por ejemplo en los países europeos debido a su bajo índice de natalidad estos permisos representan un incentivo para procrear mientras que en Latinoamérica el caso es contrario.

6 La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) adoptada de forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, es el primer instrumento internacional que establece que todas las niñas, niños y adolescentes, sin ninguna excepción, tienen derechos y que su cumplimiento es obligatorio para todos los países que la han firmado, incluido México, que la ratificó en septiembre de 1990.

7 En México, el 45% de los hogares familiares sólo un integrante se inserta en el mercado laboral; en 31.3% dos integrantes trabajan y en 15% son tres los integrantes que trabajan. Sólo 8.6% ninguno de sus integrantes trabaja. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), censos económicos 2014.

8http://www2.sepdf.gob.mx/para/para_padres/familia_escuela/accidentes_frecuentes.jsp

9 Sólo 37.2% de las mujeres mexicanas en edad de trabajar cuentan con un empleo o están buscando uno. Esta cifra es relativamente baja para los estándares de la mayor parte de países de América Latina, en los que la participación laboral de la mujer supera el 50% y contrasta con la masculina que actualmente llega a 62.8 en el país. SEDESOL-PNUD, Encuentra del Capital social en el Medio Urbano 2006.

10 Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), censos económicos 2014.

11 Datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2015.

12<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

13http://www2.sepdf.gob.mx/para/para_padres/familia_escuela/enfermedades_frecuentes.jsp

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 15 días del mes de diciembre de 2016

Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica)

Que deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo penal, suscrita por los diputados Mario Ariel Juárez Rodríguez, Norma Rocío Nahle García y Rodrigo Abdala Dartigues, del Grupo Parlamentario de Morena

Los que suscriben, Rocío Nahle García y Mario Ariel Juárez Rodríguez en nombre de Rodrigo Abdala Dartigues, diputados federales e integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al arraigo penal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ofrece en su conjunto un marco normativo garantista en el que los derechos fundamentales de las personas están por encima de cualquiera otra consideración, incluidas las ideologías que puedan sustentar quienes están al frente del Estado. Así se concluye de la lectura del artículo 1o. constitucional que a la letra dispone:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Esta es la base del garantismo constitucional y el hilo conductor de los preceptos incluidos en la denominada parte dogmática de la Carta Magna, en los que el derecho derivado de los mismos se concibe como una garantía de limitación al poder.

No obstante, la reforma publicada el día 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, por la cual se modificaron los artículos 16, 18, 19 20, 21, 22 y otros del

máximo ordenamiento, contiene una aberración que contradice todo lo anterior: el párrafo octavo del artículo 16 constitucional, relativo al arraigo penal.

No desconocemos que desde mediados de la década de los 90 México padece una profunda crisis económica, social y de valores que se expresa en altos índices de criminalidad y una enorme inseguridad pública que se prolonga hasta nuestros días. La delincuencia se fue ampliando casi exponencialmente hasta alcanzar extremos nunca antes vistos en México. A los delitos comunes como asalto a transeúnte, robo en casa habitación, homicidio, robo de vehículo y otros se agregaron el narcotráfico, secuestro, extorsión, tráfico de armas, corrupción de menores, trata de personas, tráfico de órganos humanos y otros no menos graves que aparecieron y crecieron en nuestras ciudades, de la misma manera que se acrecentaron los enfrentamientos entre bandas rivales para alcanzar el control y dominio de los territorios de su interés.

La respuesta del gobierno fue la expedición, en 1996, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de ese mismo año. Esa ley endureció el arraigo penal, que se diseñó para aplicar exclusivamente en contra de las personas que se dedican a delinquir organizadamente. A partir de entonces, el juez puede decretar arraigos. Le basta la solicitud del Ministerio Público de la Federación para hacerlo.

Frente a estas acciones del Estado, las organizaciones defensoras de los derechos humanos, tanto las del ámbito nacional como del internacional, manifestaron de inmediato su más firme rechazo: calificaron de inconstitucional, autoritaria y antidemocrática la práctica del arraigo y su posicionamiento recibió el apoyo, casi generalizado, de la sociedad civil.

Así, las organizaciones civiles, algunos partidos políticos, grupos de legisladores, académicos, las comisiones nacional y locales de derechos humanos y algunas organizaciones internacionales consideran inconcebible e inaceptable que una Constitución de corte garantista, como es la mexicana, contenga en su texto una figura como el arraigo penal, que se traduce en privar de su libertad a una persona para investigarla e interrogarla para obtener confesiones inculpatorias y poder ejercer la acción penal en su contra. El Ministerio Público detiene para investigar y no investiga para detener. Esa es la premisa de esta figura que, por lo demás, no ha contribuido mayormente a combatir a la delincuencia organizada, que goza de cabal salud para desgracia de la sociedad mexicana.

Para mayor precisión, veamos como lo establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo octavo:

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Esta prescripción tiene un claro destinatario: la llamada delincuencia organizada, es decir, grupos de mexicanos y mexicanas que tienen como actividad principal de su vida la de cometer delitos que agravan profundamente a la sociedad. Este hecho ha llevado al Estado al extremo de violentar normas axiales sobre las que se sustenta, como crear un derecho paralelo (derecho del enemigo) para combatir ese tipo de delincuencia. Esa violación se demuestra con lo establecido en el décimo párrafo del mismo artículo 16 constitucional, que la letra dice:

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

Pero no es la única violación. Se violan también los principios, básicos en el nuevo sistema de justicia penal, de presunción de inocencia y el derecho al debido proceso, tal como lo demostró la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la acción de inconstitucionalidad que interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en abril de 2014, con motivo de las adiciones hechas al Código Federal de Procedimientos Penales, que legalizan la figura del arraigo penal.

A la luz de lo anterior surge una pregunta básica: ¿cómo se aplicará el nuevo sistema procesal penal de corte acusatorio y oral si, en aplicación del párrafo octavo se detiene a la persona a partir de indicios, denuncia o sospecha, se le arraiga y se le investiga en condiciones en las que los principios de presunción de inocencia y debido proceso son desconocidos por la autoridad? ¿Cómo puede subsistir el principio de presunción de inocencia cuando se priva arbitrariamente de su libertad a una persona eventualmente hasta por 80 días, como prevé la disposición constitucional que se comenta? ¿Es legítimo que el Estado se dé armas a sí mismo para violentar las leyes y principios que lo rigen y limitan los abusos que puede cometer en contra de la sociedad?

El objeto del arraigo es, como lo establece la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, alcanzar el éxito en una investigación. Pero, que implica “alcanzar el éxito en la investigación”. Sin duda, obtener una confesión de culpabilidad o de inocencia. Para que el Ministerio Público obtenga la confesión de una persona sospechosa de formar parte de una banda de delincuencia organizada, necesita arraigarla hasta por 40 días y, si fuera necesario, prolongar el arraigo por 40 días más. El objeto, como ya se dijo, tenerlo a disposición para interrogarlo e investigarlo para detenerlo y formularle una acusación. Mientras tanto ya se violaron sus libertades constitucionales y de sus derechos humanos.

El arraigo así formulado y practicado constituye desde ya una prisión preventiva que, por cierto, también fue derogada de la Constitución federal y del nuevo sistema penal mexicano.

Pero si los 80 días que puede prolongarse un arraigo no son suficientes para que el Ministerio Público alcance el éxito en una investigación y pueda tener una causa penal, podrá solicitar al juez que sujete al indiciado a prisión preventiva oficiosa, ya de manera formal, cuyo término está previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, para

un máximo de dos años. Así, el Ministerio Público podrá mantener privada de su libertad a una persona hasta por dos años, antes de decidir si lo encuentra culpable o inocente. El arraigo y la prisión preventiva oficiosa son dos figuras jurídicas aberrantes y desnaturalizadoras del sistema penal mexicano; deben ser derogadas para que nuestros cuerpos normativos, constitucionales y legales, sean sanos.

Queda así demostrado cómo el arraigo penal vulnera el principio de presunción de inocencia.

Revisemos ahora brevemente como el arraigo penal violenta la garantía constitucional de debido proceso. Constitucionalmente, el principio de debido proceso –contenido en el artículo 14 constitucional–, se conceptualiza de la siguiente manera: ninguna persona puede ser sometida a una medida de seguridad, sino por resolución de un juez y conforme a las leyes vigentes y expedidas con anterioridad al hecho. Asimismo, el proceso debe realizarse de manera imparcial y con estricto cumplimiento a los derechos humanos previstos en el artículo 1o. de la Constitución, y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Es decir, todo juicio debe sujetarse a las formalidades del debido proceso, o sea, que los procedimientos jurisdiccionales seguidos ante las autoridades respectivas, deben tramitarse conforme a las disposiciones procesales exactamente aplicables al caso concreto, pues en caso contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se actualiza la infracción a la garantía en comento.¹

Para el profesor Cipriano Gómez Lara, Presidente del Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la UNAM, la larga lucha por hacer de los derechos humanos derechos exigibles y justiciables,² ha desembocado en dos significativas conquistas, a saber: la constitucionalización de las garantías procesales y su protección en instrumentos internacionales.

En efecto, tratados internacionales, como la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU o la Convención Americana de Derechos Humanos, garantizan que el Estado mexicano respete, proteja y promueva los derechos humanos, entre los que ocupa un lugar prioritario la libertad personal, que es el primer derecho humano afectado por la práctica del arraigo penal.

Por su parte, el doctor Héctor Fix Zamudio, opina que “...el debido proceso legal se entiende como un conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarias para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados”; pero para afectar esos derechos deben actualizarse los siguientes supuestos: proceso previo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; prohibición de tribunales especiales y de leyes privativas; restricción de la jurisdicción militar; derecho de garantía de audiencia; fundamentación y motivación de las resoluciones dictadas por la autoridad competente y evaluación de lo decidido por los tribunales y su compatibilidad con los principios lógicos y jurídicos del sistema.³ He aquí los fundamentos del debido proceso, y lo lejos que estamos de respetarlos y aplicarlos cuando se utiliza el arraigo penal para someter a una persona.

Opina pues el doctor Fix Zamudio que una de las condiciones esenciales que hacen aplicable el principio de debido proceso es la “...prohibición de tribunales especiales y de leyes privativas...” prohibidas por el artículo 13 constitucional. Sin embargo, el Estado, como ya se vio, decidió incluir el párrafo octavo en el artículo 16 constitucional, lo que da base a la Ley Federal en contra de la Delincuencia Organizada. Ambas normas se erigieron en contra del artículo 13 constitucional, violentando no solamente el marco jurídico interno, sino las Convenciones Internacionales suscritas por el Estado mexicano, mismas que forman parte obligatoria de los normas que todos los mexicanos estamos obligados a observar y respetar.

En ese orden de ideas, la delincuencia organizada, por grandes que sean los agravios que causa a la sociedad, no debe ser investigada, perseguida, procesada y sentenciada bajo leyes privativas ni por tribunales especiales. El Estado debe desarrollar las capacidades institucionales necesarias para someterla a la ley utilizando los procedimientos comunes a todos los mexicanos, y debe desarrollar y consolidar principios éticos firmes y compartidos que permitan combatir a la delincuencia organizada sin caer en la corrupción y la impunidad, que la ha hecho crecer tanto que ahora es capaz de desafiar con éxito al Estado.

Para abundar en lo anterior, demostraremos cómo el arraigo violenta también los artículos 18, 19, 20, 21 y 22 constitucionales en la parte que regulan el procedimiento penal acusatorio y oral, cuyos principios básicos son publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. La práctica del arraigo penal simplemente desconoce esos principios pues se basa, indebidamente, en un procedimiento propio que resulta ajeno y contradictorio con el marco normativo constitucional que regula el proceso penal.

El arraigo pues, no cumple con el objetivo de determinar la culpabilidad o inocencia de una persona –como se empeñan en afirmar sus defensores–, sino por el contrario, sirve apenas para privarla de su libertad con el fin de recabar información que pudiera ser utilizada, posteriormente, en la etapa de juicio. En otras palabras, “...se detiene para investigar, no se investiga para detener”,⁴ que es lo prescrito por la Constitución y por la legislación aplicable en la materia.

Lo anterior nos lleva a la convicción de que la constitucionalización del arraigo penal no resolvió su problema de inconstitucionalidad, por eso estamos promoviendo su derogación.

Por lo que respecta al rechazo internacional, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, informó que Bélgica, Irlanda y Nueva Zelanda,⁵ demandaron al Estado mexicano la derogación de la figura del arraigo penal; sin embargo, dicha solicitud fue rechazada bajo el argumento de la reforma constitucional de junio de 2008 la sometió a estrictos controles legales y la limitó únicamente a delitos de delincuencia organizada, con lo que quedaba superada la duda de su utilización ilegal.

Posteriormente, en octubre de 2013, Alemania, Austria, Bélgica y Francia reiteraron la solicitud en el marco del Examen Periódico Universal de los Derechos Humanos,⁶ sin que hayan sido atendidas sus recomendaciones, de manera que el gobierno federal mantiene la figura no obstante el desprestigio internacional que esto le acarrea a México como nación observante de los derechos humanos.

Esos países, firmantes de las convenciones internacionales que el Estado mexicano, reaccionaron a las informaciones y estadísticas que dieron a conocer en su momento diversas instituciones y organizaciones civiles mexicanas sobre la aplicación del arraigo penal, tanto en el ámbito local como en el federal.⁷

Vale decir que a la fecha se desconoce una estadística precisa de la utilización del arraigo penal debido a la opacidad con que las autoridades involucradas han manejado las cifras y controles estadísticos del uso de la figura. Sin embargo se dispone de algunas cifras, que se muestran a continuación:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), informó que entre 2009 y 2010, los jueces de Distrito Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones libraron 8 mil 600 medidas cautelares, de las cuales 1,200 fueron arraigos, y de éstos, 94 por ciento tuvo una duración de menos 40 días. Por entidad federativa, de acuerdo con ese mismo informe de la Suprema Corte, Michoacán, Chihuahua, Baja California, estado de México, Ciudad de México, Nuevo León y Tamaulipas, concentran los más altos porcentajes de arraigos de competencia federal.⁸

En tanto, la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) dio a conocer que, según cifras oficiales, el uso del arraigo en 2009 fue 218 por ciento mayor que al año anterior y los años siguientes mantuvo en un crecimiento constante de 120 por ciento.

La misma Comisión Mexicana indica que la Procuraduría General de la República (PGR) proporcionó los siguientes datos en respuesta a una solicitud de información pública (oficio SJAI/ DGAJ/ 09406/2011): entre junio de 2008 y octubre de 2011 hubo un total de 6,562 personas arraigadas, con un promedio anual de 1 mil 640 personas.

En otra información, la CMDPDH estima de junio de 2008 a la fecha se ha puesto bajo arraigo un promedio de 1.82 personas por día a nivel federal y 1.12 a nivel local.

Por otra parte, el Subcomité de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Tortura, señaló que en 50 por ciento de los casos analizados de personas bajo arraigo, los exámenes médicos mostraban signos de violencia reciente (párrafo 225), lo que indica, en su opinión, que una persona arraigada corre mayor riesgo de ser torturada, ya que los controles legales son insignificantes y la revisión judicial de su aplicación prácticamente no existe.

En un informe del mismo periodo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) dio a conocer que entre 2008 y 2011 se presentaron 405 quejas por violaciones de derechos humanos sufridas por personas bajo arraigo. Y sostiene además que se observó un incremento continuo en el número de quejas relacionadas al uso del arraigo, ya que pasaron de 45 en 2008 a 148 en 2011. Del total de quejas registradas, 38 por ciento se refieren a detenciones arbitrarias y 41 por ciento a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Del total de los casos reconocidos, 26 por ciento se quejaron de ambas violaciones.

A su vez, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) informó que entre el 18 de junio 2008 y 14 de mayo de 2010, se emitieron 1,051 órdenes de arraigo otorgadas por jueces federales.

En contraste, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Ortiz Mayagoitia señaló en su Tercer informe anual (2009), que el Poder Judicial concedió “más del 90 por ciento” de las solicitudes de medidas cautelares, de las cuales 3 mil 457 fueron cateos, 556 arraigos, 26 intervenciones de comunicaciones privadas y una autorización para requerir información a compañías telefónicas. Estos informes del Poder Judicial resultan contradictorios con el número de arraigos dados a conocer por la PGR, por lo que se presume que existe opacidad en el manejo de esta información.

Pero la danza de cifras no termina ahí, en la glosa del informe del gobierno federal de 2010, el Procurador General de la República reveló ante el Senado que tan sólo de enero a agosto de 2009 se arraigó a mil 166 personas. Y un año más tarde, mediante una solicitud de acceso a la información, la PGR informó que entre enero de 2008 y junio de 2011 se había arraigado a 7 mil 775 personas en el Centro Federal de Arraigo.

Sea cual fuere el grado de certeza de las cifras citadas, la verdad es que el arraigo no ha sido una herramienta eficaz para combatir y erradicar la delincuencia organizada, y sí para violentar los derechos humanos de las personas que son sometidas a esa práctica y para desprestigiar el nombre de México en el mundo democrático y observante de los derechos humanos fundamentales.

Es por ello, que sometemos a la consideración de esta Soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...

(Se deroga)

...
...
...
...
...
...
...
...
...

Segundo. Se deroga el artículo Décimo Primero Transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 para quedar como sigue:

Primero. a Décimo. ...

Décimo Primero. (Se deroga).

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Opinión del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, página 845.

2 Gómez Lara, Cipriano, “El debido proceso como derecho humano”, en línea, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/17.pdf>

3 Fix Zamudio, Héctor, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa/UNAM, México, 1987.

4 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, en línea, disponible en: <http://cmdpdh.org/2013/10/cronologia-de-una-infamia-el-arraigo-desde-1983/>

5 “Historia interactiva del arraigo, una figura que debe ser eliminada en México”, en línea, disponible en: <http://cmdpdh.org/2013/10/cronologia-de-una-infamia-el-arraigo-desde-1983/>

6 Ídem.

7 De acuerdo con la reforma al sistema de justicia penal, el arraigo se volvería materia exclusivamente federal una vez entrada en vigor dicha reforma.

8 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Arraigo Judicial: datos generales, contexto y temas de debate”, Carpeta de Indicadores y Tendencias Sociales, número 13, noviembre 2011, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, en línea, disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Carpeta13_Arraigo_judicial%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Carpeta13_Arraigo_judicial%20(4).pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de diciembre de 2016.

Diputados: Mario Ariel Juárez Rodríguez (rúbrica), Roció Nahle García (rúbrica) y Rodrigo Abdala Dartigues.

Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Presidente de la Cámara de Diputados

Honorable Congreso de la Unión

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada el día martes 13 de diciembre de 2016 aprobó el acuerdo legislativo número 924-LXI-16, 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 14 de diciembre de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso Loza (rúbrica)

Secretario General del Honorable Congreso del Estado

Acuerdo

Del Congreso del Estado de Jalisco que presenta ante el honorable Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma el artículo 102, en su apartado B, 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 el artículo 102 en su apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. ...

B. ...

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas de aplicación obligatoria, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, otorgando para tal efecto formalidades esenciales del procedimiento de las partes involucradas y conforme lo señale la legislación secundaria. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

En este último caso, los organismos señalados en el primer párrafo, con consentimiento de los particulares, estarán facultados para uso del amparo directo, siendo todo lo actuado en las recomendaciones emitidas por dichos organismos, prueba plena para todos los efectos legales correspondientes.

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el 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, octubre 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 (rúbrica), Ramón Demetrio Guerrero Martínez (rúbrica), Felipe de Jesús Romo Cuéllar (rúbrica), Saúl Galindo Plazola (rúbrica), José García Mora (rúbrica).

Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 55, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Ciudad de México

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de Jalisco, en sesión verificada el martes 13 de diciembre de 2016 aprobó el acuerdo legislativo número 936-LXI-16, 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 14 de diciembre de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso Loza (rúbrica)

Secretario General del Congreso del Estado

Acuerdo Legislativo

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 de Jalisco, con el presente acuerdo legislativo, la siguiente

Iniciativa de ley que reforma el artículo 55, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Que reforma el artículo 55, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. [...]

I. a IV. [...]

V. [...]

Los magistrados y jueces, federales y locales; los representantes populares, titulares de despacho del poder ejecutivo y procuradores de los estados y de la Ciudad de México; los munícipes,

regidores o edil es, y los titulares de organismos autónomos constitucionales y legales, no podrán ser candidatos si no se separan de sus cargos noventa días antes del día de la elección.

VI. a VII. [...]

De esta manera cualquier ciudadano que se incorpore a la contienda electoral tendrá la garantía de que no se enfrentará a credenciales o fueros de gobierno, sino a otros ciudadanos que buscarán el voto popular en condiciones de igualdad.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Guadalajara, Jalisco, diciembre de 2016. Salón de sesiones del palacio del Poder Legislativo.

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, Juana Ceballos Guzmán (rúbrica), Érika Lizbeth Ramírez Pérez (rúbrica), Augusto Valencia López (rúbrica), Ramón Demetrio Guerrero Martínez (rúbrica), Felipe de Jesús Romo Cuéllar (rúbrica), Saúl Galindo Plazola, José García Mora (rúbrica).

Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se 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

Guadalajara, Jalisco, a 7 de diciembre de 2016.

Presidente de la Cámara de Diputados

Honorable Congreso de la Unión

Avenida Congreso de la Unión número 66, colonia El Parque

Delegación Venustiano Carranza,

código postal 15960 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 día martes 6 de diciembre de 2016, aprobó el acuerdo legislativo número 898-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

José de Jesús Reynoso Loza (rúbrica)

Secretario General del honorable Congreso del Estado

Acuerdo Legislativo

Del Congreso de Jalisco que presenta ante el honorable Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma el artículo octavo transitorio tercer párrafo 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 a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

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 artículo octavo transitorio tercer párrafo 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 a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

Artículo Único. Se reforma el artículo octavo transitorio tercer párrafo 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 a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, para quedar como sigue:

Octavo. ...

...

Los magistrados de los tribunales contenciosos administrativos cualquiera que sea su denominación en el ámbito de las entidades federativas, podrán participar en los procesos que instrumenten las entidades para la elección de los magistrados integrantes del Tribunal de Justicia Administrativa y continuarán en el cargo si y sólo si son nombrados o ratificados. Los magistrados que no resulten electos o ratificados quedarán separados del cargo y recibirán el pago de una indemnización por el equivalente a tres meses de su salario actual, con cargo al presupuesto de la entidad pública a la que pertenezcan.

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Guadalajara, Jalisco, octubre 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, Liliana Guadalupe Morones Vargas, Édgar Oswaldo Bañales Orozco (rúbrica), Juana Ceballos Guzmán (rúbrica), Érika Lizbeth Ramírez Pérez, Augusto Valencia López (rúbrica), Ramón Demetrio Guerrero Martínez (rúbrica), Felipe de Jesús Romo Cuéllar (rúbrica), Saúl Galindo Plazola (rúbrica) y José García Mora.

Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Presidente de la Cámara de Diputados

Honorable Congreso de la Unión

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada el día martes 13 de diciembre de 2016 aprobó el acuerdo legislativo número 897-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 7 de diciembre de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso Loza (rúbrica)

Secretario General del Honorable Congreso del Estado

Acuerdo Legislativo

Del Congreso del Estado de Jalisco que presenta ante el honorable Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma el artículo 27 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, a nombre de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, junto con el presente acuerdo legislativo como exposición de motivos, la siguiente

Iniciativa de ley

Que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. [...]

[...]

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; 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

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente 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 honorable Congreso de la Unión.

Guadalajara, Jalisco, noviembre 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, 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 (rúbrica), Felipe de Jesús Romo Cuéllar (rúbrica), Saúl Galindo Plazola, José García Mora (rúbrica).

Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 52 a 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Presidente de la Cámara de Diputados

Honorable Congreso de la Unión

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada el día martes 6 de diciembre de 2016 aprobó el acuerdo legislativo número 903-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 7 de diciembre 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 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Envíese al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, iniciativa de ley que reforma los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Decreto

Por el que se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

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 listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales, 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 por mayoría 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.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Transitorios

Primero. Este 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 un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir las reformas a la legislación secundaria.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Guadalajara, Jalisco, 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, 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.

Que reforma el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada María Gloria Hernández Madrid, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada por Hidalgo, María Gloria Hernández Madrid, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como, en el 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior con base en lo siguiente

Exposición de Motivos

1. Antecedentes

A partir del precepto 199 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de fecha 22 de octubre de 1814 y hasta el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 se estableció el criterio de instancias de resolución respecto del conflicto penal señalándose entonces, como hasta ahora, que los juicios del orden criminal no tendrían más de tres instancias.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, de incorpora al criterio de instancias, la imposibilidad de ser juzgado dos veces por el mismo delito, esta disposición contenida en el artículo 24 de la ley señalada, transitó hacia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 con la única variante de encontrarse en el artículo 23, tal y como ha permanecido hasta nuestros días.

No obstante que se trata de una disposición histórica, a la fecha se redacción no revela la realidad jurídico penal que se vive en México, diversas reformas respecto del proceso penal, sus figuras y entendimientos sancionadores, entre ellas la de junio de 2008, dan cuenta del desfase que existe entre esta disposición constitucional y su aplicación positiva sin necesidad de forzar una interpretación sobre su contenido.

Planteamiento del problema

El artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Ahora bien, el juicio criminal en nuestro país no existe toda vez que a las conductas punibles se les denomina delitos, a quienes han sido responsabilizados judicialmente de su comisión o participación en él, se les denomina delincuentes, y al proceso por el que se

desarrolla la investigación y el acto por el que se decide la responsabilidad del imputado y la sanción que deba cumplir se le llama procedimiento penal; en ese sentido el término criminal hace referencia hacia la comisión de crímenes que corresponde con una etapa del derecho penal en el que se concebía con este adjetivo a toda conducta grave, atroz a los ojos de los ciudadanos, causante de gran alarma social; concepción superada por la moderna ciencia del derecho penal que, nombra a las conductas antijurídicas como delitos¹ ; en consecuencia, se debe considerar que la redacción actual del artículo constitucional que nos ocupa es derecho positivo porque está incluido en la ley suprema pero no es terminológicamente vigente y por lo tanto, es necesario ajustarlo a la realidad procesal de nuestro país.

Por otra parte, la disposición “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene”, esta expresión, desde el punto de vista jurídico, quiere indicarse que una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos considerados como delictivos, a fin de evitar quede pendiente la amenaza permanente sobre quien ha sido sometido a un proceso penal anterior.²

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la hipótesis de non bis in ídem contenida en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actualiza cuando el Estado juzga dos veces a una persona con motivo de los mismos hechos delictivos³ , dicho de otro modo, la prohibición de doble enjuiciamiento debe ser entendida como aquellos hechos o actos de un individuo que fueron sometidos a un juicio criminal que concluyó con sentencia ejecutoriada, con independencia de que haya sido condenado o absuelto y que ya no podrán ser materia de otro juicio criminal, debiéndose entender por sentencia ejecutoriada, la institución procesal que busca la firmeza de las resoluciones judiciales, y que lleva implícitas las garantías de seguridad jurídica y libertad personal del acusado, dado que impide un doble procesamiento por la comisión de un mismo delito.⁴

De la doctrina y criterios del tribunal constitucional mexicano que han sido expuestos se aprecia con total claridad la siguiente dicotomía, por una parte, la redacción del artículo 23 constitucional refiere textualmente la prohibición de doble enjuiciamiento respecto del mismo delito; por otra parte está el sentido actualizado de la norma que mediante la interpretación Constitucional se ha revelado como doble enjuiciamiento respecto del mismo hecho. La dicotomía señalada, plantea también un conflicto entre redacción de la norma y su significación actualizada al sistema penal mexicano que ha debido ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivado de la inactividad legislativa para positivizar el sentido de la norma prohibitiva, en pocas palabras, la omisión del legislador ha permitido que el artículo 23 de la Constitución General de la República permanezca incólume desde su creación en 1917 hasta la fecha.

Por otra parte, de la interpretación gramatical del artículo en comento se desprende que si una persona es enjuiciada por un delito cualquiera, no puede volver a ser juzgado por el mismo delito, luego entonces, si una persona comete el delito de robo, aunque volviera a ejecutarlo, la prohibición de doble enjuiciamiento en la interpretación más estricta, haría nugatoria la imposición de una nueva sanción al encontrarnos en la hipótesis de ser enjuiciado dos veces por el mismo delito, esta forma de apreciar la norma, aunque puede

parecer irrelevante, genera la necesidad de ajustar su texto al sistema procesal penal mexicano de nuestro tiempo y por el cual el Ministerio Público investiga hechos que la ley señala como delito de acuerdo al artículo 19 de la ley suprema.

Propuesta legislativa

Por los razonamientos y argumentos vertidos en esta iniciativa, someto al conocimiento, análisis, valoración y dictamen correspondiente, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 23. Ningún juicio de naturaleza penal tiene más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado o sancionado dos veces por el mismo hecho, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Derecho Constitucional Penal, Teoría y Práctica; Jorge Ojeda Velázquez; Tomo II; Editorial Porrúa; Tercera Edición; México 2001; páginas 1041 a 1043.

2 *Ibidem*, página 1046.

3 Concurso real de delitos calificados. La autoridad judicial debe imponer las penas inherentes a cada uno de los tipos básicos, además de sus respectivas calificativas, sin que ello implique una violación al derecho fundamental non bis in ídem previsto en el artículo 23 constitucional. Época: Décima Época, Registro: 2002481, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 97/2012 (10a.), Página: 551

4 Vagancia y malvivencia. El artículo 190 del Código Penal del estado de Aguascalientes, al prever para la configuración del cuerpo del delito que el activo tenga malos antecedentes comprobados por los archivos judiciales, transgrede las garantías de seguridad jurídica y libertad personal que tutela el principio non bis in ídem, contenido en el artículo 23 constitucional. Época: Novena Época, Registro: 185616, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y

su Gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: XXIII.3o. J/4, Página: 1301

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 5 días del mes de enero de 2017.

Diputada María Gloria Hernández Madrid (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario de la Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, suscrita por los diputados Norma Rocío Nahle García y Mario Ariel Juárez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

Los suscritos, Norma Rocío Nahle García y Mario Ariel Juárez Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 78, fracción III, de la ley fundamental, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. El Constituyente de 1917, Lázaro Cárdenas y el objeto del párrafo sexto del artículo 27 constitucional

El Congreso Constituyente de 1917 instituyó que los yacimientos de petróleo y demás hidrocarburos son propiedad inalienable de la Nación; fue una de sus aportaciones.

La explotación del petróleo en forma exclusiva por el Estado mexicano, regulada por el artículo 27 constitucional, tiene como finalidad sustancial el desarrollo integral de la nación sobre el cual existe un interés público que aterriza en el deseo social de lograr un beneficio común derivado de esa explotación, y ese interés colectivo constituye un conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de la nación y que deben ser inexcusablemente protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. 1

En la interpretación del artículo 27 constitucional vigente, se debe considerar el argumento histórico y, por lo tanto, tomar en cuenta que la reivindicación de los derechos de la nación sobre el petróleo fueron el resultado de un movimiento social proyectado a través del tiempo que se inició con la promulgación de la Constitución de 1917, y continuó con una serie de medidas legislativas que se suceden en los gobiernos de la Revolución y concluye, en su primera etapa, con el decreto expiatorio del 18 de marzo de 1938.2

De la exposición de motivos de la reforma del párrafo sexto del artículo 27 constitucional se desprende que ésta tuvo por objeto impedir que en el futuro pudieran surgir nuevamente intereses particulares, sobre todo extranjeros, que es de presumirse llegaran a ser, si no antagónicos, a lo menos distintos de los intereses generales, cuya tutela correspondería al gobierno, y que a eso obedeció el propósito de que terminara el régimen de concesiones. 3

La nación no puede ni debe renunciar a su soberanía sobre el uso de los yacimientos de crudo, su exploración y plataforma de producción, mucho menos, que sus decisiones

soberanas, sean tomadas con el apoyo de empresas privadas, concebirlo de esta manera, sería tanto como renunciar a una porción de nuestra soberanía nacional.

2. La energía eléctrica en el Constituyente Permanente de 1960

Que si bien es cierto que el Constituyente de 1917 no previó lo relativo a la energía eléctrica, sí estableció las decisiones políticas fundamentales, principios fundadores de la institución de la propiedad en México, las cuales ratifican y mantienen la decisión de que corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, además de que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

El Constituyente Permanente fuera claro al incorporar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, el texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960.

Lo anterior se reitera con lo señalado en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 28 constitucional de 3 de mayo de 1990, al confirmar que el artículo 25 constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el párrafo cuarto del artículo 28.

Es decir, obliga al gobierno federal a mantener siempre la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan. El párrafo cuarto del artículo 28 en su parte conducente afirma: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas...”, y enumera entre otras la electricidad.

Añade la exposición que conducir el cambio para preservar lo esencial de nuestra identidad nos obliga a mantener los compromisos profundos plasmados en la Constitución y que dan perfil propio al Estado mexicano. Es una interpretación congruente con nuestra historia respetar las áreas estratégicas reservadas al Estado. Éstas se vinculan a la perspectiva revolucionaria que nutrió al Constituyente de Querétaro y son parte viva de las convicciones populares. El párrafo cuarto del artículo 28 marca el sentido profundo de las áreas estratégicas de la nación.

Atendiendo a la interpretación auténtica, está reside, de una manera absoluta y exclusiva, en los propósitos que tuvo el Constituyente Permanente al reformar o adicionar el código político de 1917, manifestados en la exposición de motivos, dictámenes y debates, pues éstos constituyen la expresión oficial, clara, concreta y expresa de la voluntad del poder revisor de la ley suprema.

En el debate de 15 de noviembre de 1960 hubo diputados, como Eduardo Molina Castillo, que mantuvieron una posición en cuanto a que la adición al sexto párrafo del artículo 27 constitucional no había sido una nacionalización de la industria eléctrica.

No obstante lo anterior, Francisco Pérez Ríos manifestó entre otros aspectos:

Era necesaria una reforma constitucional que impidiera en lo futuro pudieran nuevamente esas empresas volver a manos de extranjeros.

Agrega: Estamos acostumbrados a obtener nuestras necesidades espirituales, políticas y económicas a base de sacrificio, pero vamos hacerlo porque tenemos confianza en que la industria eléctrica, en manos de mexicanos, habrá de servir para que en lo futuro el desarrollo de nuestra industria, el desarrollo de la industria eléctrica no se guíe por intereses económicos, no se guíe por un sentido y un espíritu de lucro, porque no se lleve la electricidad únicamente a donde se produce un interés, una ganancia, porque la necesaria electricidad llegue a servir a los hombres del campo, porque la electricidad con un sentido de justicia social sirva a los hombres del centro, del norte y del sur de la república, porque la electricidad, como se pone en la reforma constitucional, sea un servicio que satisfaga los intereses del pueblo de México.

El diputado José García Castillo era terminante cuando decía:

Esto es, las empresas eléctricas podían actuar libremente como cualquiera otra industria, sin riesgo alguno de ser controladas por el Estado, en cuanto a la calidad del servicio, los precios del mismo y menos aún, en cuanto a su organización, manejo económico y planeación.

Vaticinaba al final:

Pero este triunfo nacional debe ser acompañado por la fuerte y profunda meditación de funcionarios y técnicos de la industria eléctrica, para que en el momento de formular la ley reglamentaria, no vaya a ser pronto motivo de lamentaciones como lo es en toda nuestra legislación eléctrica anterior, o vayamos a cometer la imprudencia de convertir este rayo de luz, en el relámpago iniciador de una tormenta de privaciones y agresividades que vuelvan a frenar el desarrollo de México

3. Alianzas, asociaciones y el sector eléctrico; un análisis técnico

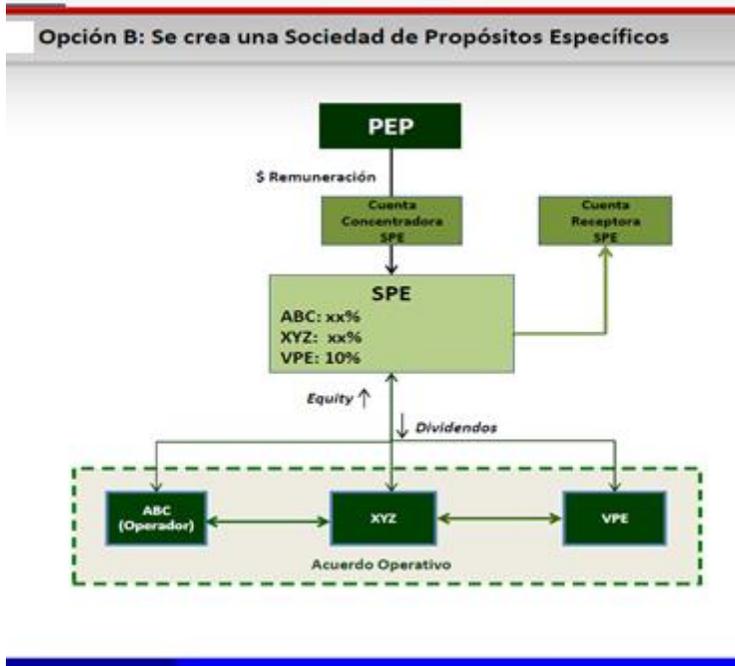
Las alianzas estratégicas cobraron fuerza en el sexenio de Felipe Calderón, muchas de ellas se empezaron a hacer por medio de PMI y sus empresas “privadas”. Las empresas de PMI han sido creadas con recursos totalmente públicos, empresas para las que, de acuerdo con al ASF, no existe ninguna regulación específica para la constitución y operación de las mismas, tales como la contratación de deuda, la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad, control, evaluación, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos, federales a su cargo; así como en materia de responsabilidades públicas de Pemex, de sus organismos subsidiarios o filiales que su representación participan en los órganos de gobierno y de administración de esas empresas que tampoco son empresas productivas del Estado.

Como ejemplo de las alianzas estratégicas que se hicieron durante el sexenio de Felipe Calderón, mencionaremos los siguientes casos:

En el Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública de 2011, señala que PMI HBV y P.M.I Trading Limited (empresas offshore; es decir, son empresas sin empleados sólo de papel, manejadas desde la torre de Pemex en la Ciudad de México) participaron de manera conjunta en una línea de crédito sindicado por 500 000.0 millones de dólares, el administrador fue Credit Agricole mismo que modificó a favor de ambas compañías hasta por 1 000 000.0 millones de dólares.

El informe indica que PMI HBV4 participó en la inversión de nuevos proyectos con P.M.I Marine Ltd5 (filial de Pemex Exploración y Producción). Uno de los proyectos en los que participó se menciona en el anexo “Participación de Petróleos Mexicanos en los Contratos de Campos Maduros”, en donde se informó que PMI HBV y PMI Marine constituirían una nueva compañía holding con domicilio fiscal en España, para conformar nuevas filiales o ser socia de vehículos de propósito específico (VPE), los que se implantaron en nuevos proyectos para los tres campos maduros de la región sur (Magallanes, Santuarios y Carrizo).

De acuerdo con el documento, se decidieron dos esquemas que incluyen un VEP. A manera de ejemplo, sólo mostramos un esquema que se aprecia en el siguiente cuadro:



Con objeto de construir el VPE que se asociaría con el contratista ganador de la licitación, el 7 de diciembre de 2011 se constituyó la compañía P.M. I Campos Maduras Sanma, SRL de CV, con un capital social suscrito y exhibido por 3.0 miles de pesos, en la que PMI FMR es propietaria de 99.97 por ciento; el resto pertenece a PMI HBV.

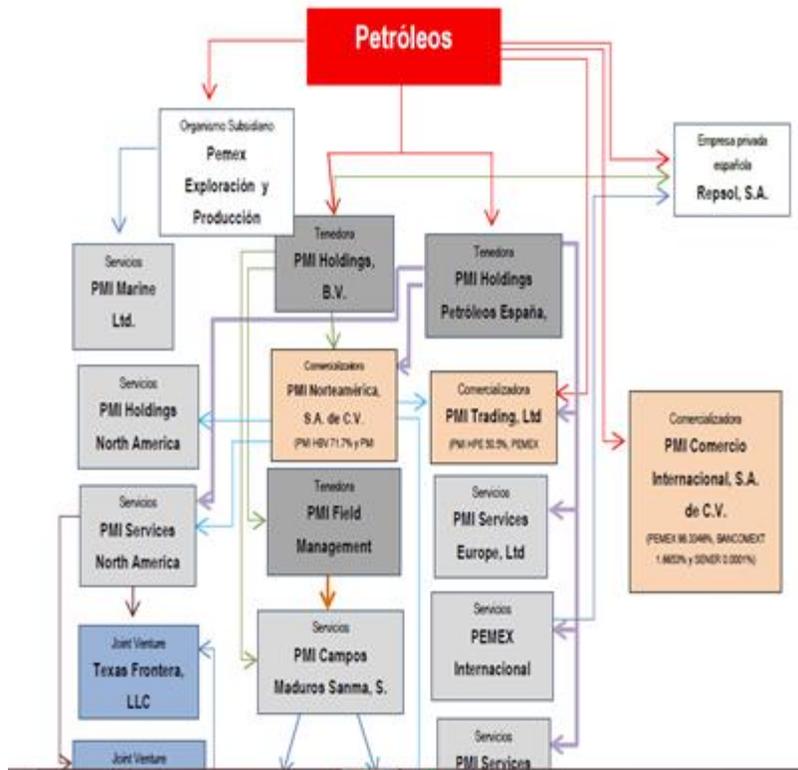
El 17 de octubre de 2011 PMI Sanma (al amparo del marco legal vigente en ese año), en su función de VEP de Pemex se asoció con las compañías privadas constituidas bajo las leyes mexicanas ganadoras de la licitación de los campos maduros, como sigue:

- El 17 de octubre de 2011 con la compañía Petrofac México, SA de CV, ganador de los campos Santuario y Magallanes.
- El 14 de diciembre de 2011 con la Compañía Schlumber Production México, SA de CV, ganador del campo Carrizo.

El 31 de diciembre de 2011, PMI Sanma reportó en sus estados financieros dictaminados, únicamente la aportación de capital social de sus socios por 3.0 miles de pesos. En 2012 se amplió su capital social hasta 88 185.0 miles de pesos mediante aportaciones de accionistas PMI HBV y PMI FMR.

Con este VEP la sociedad de Pemex quedó como se muestra en el cuadro de abajo

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012



Además del VEP mediante el que PEP se asoció con empresas privadas, el esquema bajo el que se contrataron los campos maduros incluyó un incentivo para que las empresas ganadoras (Petrofac y Schlumberger de México, SA de CV) pudieran recuperar 75 por

ciento de los costos de extracción. Este incentivo fue innecesario debido a que el riesgo exploratorio era y es muy bajo.

Las modalidades de contratación que incluyen recuperación de costos⁶ han involucrado a varios gobiernos en multimillonarios arbitrajes legales con empresas privadas. Las razones son varias; las más graves radican en la dificultad para comprobar que las empresas realmente gastaron lo que pretenden recuperar, también es una invitación a licitar a precio bajo para al final del día inflar la tarifa con la recuperación de costos.

Efectivamente, las empresas ofrecieron precios por debajo de los máximos que Pemex estaba dispuesta a pagar por cada barril. Para Carrizo, Schlumberger ofreció 9.40 dólares por barril, cuando el precio más alto fijado por Pemex fue de 12.31 por barril.

Con la reforma energética de 2014, la apertura del sector se concretó en las leyes reglamentarias. Se definieron los mecanismos para otorgar contratos a privados para actividades antes reservadas al Estado, otra figura autorizada son las alianzas de las empresas productivas del Estado con empresas privadas para llevar a cabo todo tipo de actividades del sector.

Pese a que el gobierno federal repite constantemente que Pemex no tiene capacidad financiera ni técnica para explorar y explotar aguas profundas, la experiencia del pasado, aunque no en aguas profundas, demuestra que puede trabajar como operador de sus proyectos.

Pemex, como las grandes empresas petroleras, contrataba la ingeniería de sus plantas con contratos cost-plus (así llamados comúnmente “por administración”).

Con este sistema, Pemex contrataba y acumulaba mano de obra especializada, y Pemex hacía y dirigía la ingeniería y adquiría los equipos necesarios. Con la llegada de los neoliberales este sistema se acabó y se empezaron a favorecer los esquemas que benefician a las empresas extranjeras.

Recientemente, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) informó que el 16 de junio de 2016, PEP solicitó la migración de las asignaciones AE-0092 Cinturón Subsalino-10 y A-0093 cinturón Subsalino-11, la comisión autorizó la migración y una alianza estratégica entre Pemex y otras empresas que resulten ganadoras en la licitación.

Las licencias tendrán una duración de hasta 50 años. Según la Secretaría de Energía Los diez bloques cuentan con recursos prospectivos de 10 mil 537 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, con posibilidad de encontrar yacimientos gigantes. Ganará la compañía que proponga la regalía adicional más elevada. De acuerdo con la Sener, esto detonará una inversión de 44 mil millones de dólares.⁷

A finales de agosto, la CNH anunció que 26 empresas calificaron a la cuarta licitación de la Ronda Uno, en la cual se ofrecen 10 campos de exploración y producción en aguas profundas del Golfo de México.

De las 26 empresas calificadas anunciadas, 16 son operadores mientras que 10 son socios financieros. En la licitación 1.4 las 26 empresas calificadas representan a 18 países.

Las empresas operadoras son éstas:

- Atlantic RIM;
- BHP Billiton;
- BP;
- Chevron;
- CNOOC;
- ENI;
- Exxon Mobil;
- Hess;
- Murphy Sur;
- Noble Energy;
- PC Carigalli;
- Pemex;
- Repsol;
- Shell;
- Statoil; y
- Total.

Las empresas no operadoras son las siguientes:

- Galp;
- Inpex;
- Lukoil;
- Mitsubishi;
- Mitsui;
- GNOC Videsh;
- Ophir;
- PetroCanada;
- Petrobras; y
- Sierra Oil & Gas.8

A partir de la reforma energética de 2014, en los artículos 25 y 27 constitucionales, se abre la posibilidad de que las empresas productivas del Estado celebren alianzas para realizar sus actividades.

La propiedad, el control, la renta y el riesgo son los cuatro pilares fundamentales de los contratos y de los sistemas fiscales que contienen los mismos. La propiedad de los hidrocarburos, bienes o servicios no es suficiente para maximizar los ingresos de la nación, como señala el transitorio quinto del decreto en materia de energía publicado en 2013.

Para cumplir ese objetivo, las empresas productivas del Estado siempre deberán tener el control de todas las actividades en las que participen bajo cualquier forma de alianza.

Esto implica que el Estado debe comportarse como un Estado exigente que, además, ejerce el cobro de sus derechos que son parte de la renta petrolera:

- a) Derecho de acceso (fondo de firma);
- b) Derecho de ocupación del terreno (renta superficial); y
- c) Derechos de cantidades extraídas (regalías).

Adicionalmente, se agregan otros gravámenes hasta completar una carga fiscal que limita la participación del productor en la renta petrolera hasta donde el Estado lo considera económicamente y políticamente aceptable en función de la correlación de fuerzas.

En el régimen donde el Estado tiene la propiedad y el control, los hidrocarburos son patrimonio de la nación y el Estado tiene la obligación de cuidar y aprovechar racionalmente para generaciones presentes y futuras. Es una visión patrimonial, nacionalista y conservacionista en la que el propietario original de los hidrocarburos tiene el derecho de quedarse con todas rentas económicas.

Paradójicamente, con la caída en el precio del petróleo las grandes compañías petroleras han recortado sus inversiones en aguas profundas y otros proyectos por sus altos costos. Los costos por barril en aguas profundas y los mares del norte, entre otros, pueden ir desde 60 hasta 80 dólares. Por tal razón, Royal Dutch Shell reducirá sus inversiones en bienes de capital en los siguientes tres años, y reducirá 40 proyectos en el mundo; total recortó sus inversiones 10 por ciento y disminuyó proyectos de alto costo como el desarrollo de arenas bituminosas en Canadá, y para 2017 intentar vender activos, mientras Conoco Phillips determinó reducir inversiones en 20 por ciento en este año.

Los precios bajos también han sacado del mercado al crudo del mar del Norte, al de aguas profundas del Golfo de México, algunos de África y aguas profundas de Brasil, a shale oil y al de algunas plataformas del sudeste de Asia.

En el mercado petrolero, las áreas con menores costos de producción son las de Medio Oriente, algunas de África, las aguas someras del Golfo de México y la mayoría de los campos de Venezuela, es en estas áreas en donde se está concentrado la inversión de las empresas.

Incluso, el Banco Mundial estima en el informe sobre la economía mundial de enero de 2016 (Global economic prospects. Having fiscal space and using it) que pasarán varios años antes que el precio del crudo recupere los 100 dólares por barril.

Supuestamente, lo anterior favorecerá a los importadores netos de hidrocarburos, así como a los consumidores. En contrapartida, pondrá en riesgo las inversiones petroleras tradicionales en los países de bajos ingresos, como Mozambique o Uganda, y en las fuentes no convencionales como el esquisto, arenas alquitranadas y campos en aguas profundas, desarrolladas en naciones como Brasil, México, Canadá y Estados Unidos. Asimismo, los

países productores-exportadores padecerán, de manera diferenciada, las pérdidas fiscales y de divisas, que se reflejarán, estas últimas, en la capacidad de financiamiento de las cuentas externas.

Es evidente que en este contexto de precios bajos la renta petrolera no es atractiva para las compañías, ¿entonces qué beneficios esperan obtener? La explotación de los hidrocarburos es el primer eslabón de una enorme cadena de valor agregado, recursos humanos, equipos y materiales que ellas mismas producen. Están siendo subutilizados en los mares del norte, en el Golfo de México (zona Estados Unidos) y en aguas profundas en Brasil, entre otras zonas, porque los costos de producción son altos y en los niveles del precio por barril actuales no son rentables.

Al quedar como operadoras podrán trasladar sus recursos humanos, equipos y materiales al Golfo de México (frontera con Estados Unidos) y descontarlos de los impuestos, el cargo será para el erario público que paga el pueblo de México.

Si logran encontrar las grandes cantidades que ha anunciado la Sener, no será hasta 2022, ya que los contratos para aguas profundas consideran un periodo de 6 años de exploración. De acuerdo con las prácticas de las petroleras internacionales, ampliamente difundidas, en esos años ya se habrán acumulado grandes cantidades de recursos que podrán ser deducibles.

Además, elevarán el costo de producción barril todo lo que se pueda, de manera que la renta petrolera para el Estado será mínima.

El artículo 3.2 del último borrador publicado del contrato de licencia, arriba citado, alerta sobre el riesgo de que Pemex ante el recorte presupuestal, los precios bajos del petróleo y una carga fiscal mucho más fuerte que la de los contratistas, ceda su participación.

En ese contexto, se corre el riesgo de que los operadores aprovechen las instalaciones que han construido en la frontera del Golfo de México, para enviar directamente los hidrocarburos a sus plantas petroquímicas y a sus refinadoras.

Finalmente, sin el conocimiento de los límites de los yacimientos descubiertos, sin resultados de pruebas de presión y de producción prolongadas y estabilizadas, sin el desarrollo de modelos de caracterización y de simulación matemática, sin planes de recuperación secundaria o mejorada, y sin el análisis económico correspondiente de las opciones de explotación seleccionadas, todo lo que se dice sobre reservas, producción esperada, inversiones y producción máxima, para Trión y los seis yacimientos descubiertos en aguas profundas o someras, qué certidumbre se tiene de encontrar suficientes hidrocarburos que “justifiquen” una inversión de esa envergadura.

3.1. El sector eléctrico

La reforma energética abrió la posibilidad de que el estado mexicano comparta con los privados responsabilidades de carácter estratégico en el tema de la seguridad energética nacional.

El Legislativo debe revisar que este trascendente tema no quede expuesto por los delicados intereses nacionales y sociales que se ven involucrados.

En el caso de la industria eléctrica nacional queremos recordar lo que señala el nuevo texto del artículo 25 constitucional:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva , las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica , así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto en los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución...

Igualmente, los nuevos textos de los artículos constitucionales:

Artículo 27, sexto párrafo: Corresponden exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica ; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

A su vez, el texto de la nueva Ley de la Industria Eléctrica señala con más claridad las responsabilidades del Estado en materia de seguridad energética:

Ley de la Industria Eléctrica, artículo 6.

El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes:

I. Garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del sistema eléctrico nacional...

Y es que efectivamente estas cinco características de un servicio público eléctrico son realmente irrenunciables para el estado mexicano, a la que comúnmente se le agrega una sexta, que pudiera entenderse como implícita: la estabilidad del servicio; deben ser observadas por la industria eléctrica nacional actual como primer gran objetivo a lograr y garantizar.

En el marco de la derogada Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, estas responsabilidades eran unívocas para la Comisión Federal de Electricidad, que en el artículo 7o. decía:

Artículo 7o. La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4o.

Para garantizar estos objetivos, la CFE desarrolló estructuras como el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), que ha garantizado hasta hoy una eficiente operación del sistema nacional interconectado, que es la estructura que ha adoptado nuestro sistema eléctrico. El Cenace es hoy un organismo descentralizado de la Secretaría de Energía, lo que reivindica lo correcto y pertinente que fue el diseño operativo de la CFE.

El propio Reglamento de Operación del Sistema Eléctrico Nacional de 2005 lo relata:

La Comisión Federal de Electricidad basándose en principios técnicos y económicos y con el fin de integrar bajo una misma dirección y por ende administrar más eficientemente el despacho de carga utilizando metodología uniforme, a partir de 1962 funda la Oficina Nacional de Operación de Sistemas y en razón de la evolución del sistema en 1976 se crea el Despacho Nacional de Carga, como órgano coordinador responsable de las oficinas de operación de sistemas de todo el país, dependiendo de la dirección general, con el objeto fundamental de operar los sistemas de todo el territorio nacional, aplicando las medidas necesarias para mantener el suministro de energía eléctrica en forma continua, con óptima calidad, con seguridad de los sistemas y al mínimo costo de generación, dentro de las normas establecidas.

En 1977, el Despacho Nacional de Carga cambió su denominación por la del Centro Nacional de Control de Energía, quedando como órgano dependiente de la Gerencia General de Operación. Con motivo de la modificación de la estructura orgánica de la Comisión Federal de Electricidad y la de la expansión del servicio público de energía eléctrica, derivada de los proyectos desarrollados, en 1980 el Centro Nacional de Control de Energía se transforma en Gerencia, dependiendo en ese entonces de la Subdirección de Operación, y en 1994 se transforma en coordinación, con la función básica de dirigir la operación y supervisión de la infraestructura eléctrica propiedad de la CFE, para garantizar como fin último la prestación del servicio público de energía eléctrica a los usuarios con seguridad, calidad, continuidad y economía ...

Estos temas se trataron de rescatar en el nuevo texto de la Ley de la Industria Eléctrica en su Artículo 15:

El Estado ejercerá el control operativo del sistema eléctrico nacional a través del Cenace, que determinará los elementos de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución y las operaciones de los mismos que correspondan al mercado eléctrico mayorista; las demás operaciones de estas redes podrán ser realizadas por los transportistas o distribuidores, sujetándose a la coordinación del Cenace. El Cenace determinará la

asignación de responsabilidades y procedimientos de coordinación con los transportistas y distribuidores a fin de ejercer el control operativo del sistema eléctrico nacional.

Para el mejor cumplimiento de su objeto, el Cenace podrá formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que presten servicios auxiliares a la operación del mercado eléctrico mayorista. Las asociaciones y contratos respectivos deberán sujetarse a las siguientes condiciones:

I. Los particulares con quienes el Cenace contrate serán solidariamente responsables (sic) ...

Estos temas son ratificados en el cuerpo del artículo 28 de la misma ley:

Las obligaciones en materia de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad se establecerán en las condiciones generales para la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y las demás disposiciones que al efecto emita la CRE.

Sin embargo, en el artículo 30 se prevé que para llevar adelante estas funciones se podrán delegar en los privados estas responsabilidades:

El Estado, a través de la secretaría, los transportistas o los distribuidores podrá formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que lleven a cabo por cuenta de la nación , entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Las asociaciones y contratos a que se refiere el presente capítulo se deberán sujetar a las siguientes condiciones:

I. El Estado será responsable de la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, siendo los particulares con quienes el Estado contrate, solidariamente responsables en la prestación del servicio , en el ámbito del objeto de su participación;

Como se observará, la responsabilidad del Estado mexicano en la operación del sistema eléctrico nacional es exclusiva, ya que debe garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del sistema eléctrico nacional.

De tal modo, cuando la ley abre la posibilidad de contratos y asociaciones que impliquen la llamada responsabilidad solidaria del privado con esta obligación primordial del Estado, consideramos que la Sener no debe hacerlo en solitario y debe hacer la consulta correspondiente al Legislativo, ya que se va a dar cabida a intereses privados en obligaciones básicas del estado mexicano.

Cuando algún evento pone en riesgo la seguridad energética o las obligaciones de confiabilidad y continuidad del servicio eléctrico se debe tener la certeza, como se ha tenido hasta ahora con Luz y Fuerza en su momento y ahora con la CFE, de que se puede

responder a la eventualidad con una especie de disciplina “militar”, ya que los intereses sociales en juego pueden ser muy graves y delicados.

Ejemplos sobran: el gran sismo de 1985 fue una prueba de fuego para Luz y Fuerza del Centro, y en menos de 24 horas más de 80 por ciento del servicio eléctrico ya se había reestablecido. Así lo expresan notas de la prensa: “Los trabajadores electricistas de la hoy extinta Luz y Fuerza del Centro restablecieron el servicio de energía eléctrica luego de que colapsara 90 por ciento del sistema en los tres o cuatro días posteriores al sismo. Sin dormir, sin ver a sus familias, trabajando en turnos de 72 horas seguidas, reciclando materiales de ‘desecho’ porque no había otros...”

Veamos igualmente el informe de la CFE de 2015:

Comisión Federal de Electricidad 

2.5.12 Atención de emergencias

En 2015, se presentaron tres fenómenos meteorológicos que impactaron a la República Mexicana. Estos fueron una tormenta tropical y dos huracanes. La mayor actividad se tuvo en junio, mes en el que se presentaron dos de los tres fenómenos.

Fenómenos meteorológicos y sus afectaciones al servicio eléctrico (2015)

Nombre	Categoría	Fecha de impacto	Estados afectados	Daños a infraestructura		Días para restablecer a 95% el servicio
				Postes	Torres	
Blanca	Huracán categoría 4	8 junio	Baja California Sur	11	0	1
Carlos	Tormenta Tropical	14 junio	Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Nayarit.	7	0	1
Patricia	Huracán categoría 5	23 octubre	Colima, Nayarit, Jalisco, Michoacán y Zacatecas.	710	88	3

Fuente: Dirección de Operación, Comisión Federal de Electricidad. Diciembre 2015.

El huracán Patricia impactó tierra entre las costas de Jalisco y Colima, localizándose, a las 16:00 horas del 23 de octubre de 2015, cerca de 18.9° latitud norte y 105.2° longitud oeste, aproximadamente a 95 kilómetros al oeste de la central termoeléctrica Manzanillo, Colima, y a 200 al sur de la subestación Puerto Vallarta. Fue el huracán que más daños ocasionó a la infraestructura eléctrica en 2015 para la CFE (daños a 710 postes y a 88 torres de transmisión). Se asignaron 3 mil 710 trabajadores, 880 vehículos y 219 plantas de emergencia.

Este fenómeno meteorológico dejó sin servicio a 261 mil 989 usuarios en Colima, Jalisco, Nayarit, Michoacán y Zacatecas. El personal de la CFE restableció 100 por ciento del suministro de electricidad el 27 de octubre de 2015.

En un país como el nuestro, donde hay la certeza de este tipo de desastres, meteorológicos o sísmicos, la ley debe ser previsor y garantizarle a la sociedad que el sistema eléctrico nacional estará apto para atender estas ineludibles urgencias. Y esto sólo será así si la CFE conserva la operación del sistema de transmisión y distribución y no comparte los mandos operativos que deben obedecer a una indiscutible y verificable disciplina cuasi militar, esto sólo se garantizará si los socios o contratistas son minoritarios y comprobadamente aptos.

El propio texto constitucional nos obliga a ello cuando reivindica la responsabilidad exclusiva del estado en la seguridad energética nacional.

Por todo esto, en el marco de la industria eléctrica es aplicable y urgente la modificación a la constitucional que se propone, a efecto de garantizar la seguridad energética nacional, en todos los procesos que la van construyendo, particularmente lo que signifique garantizarse el control de la operación del sistema eléctrico nacional.

4. El artículo sexto transitorio de la reforma en materia de energía del 20 de diciembre de 2013 y la Ley de Hidrocarburos

En el caso de las asignaciones que Petróleos Mexicanos o una empresa productiva del Estado solicite a la Secretaría de Energía migrar a contratos para la exploración y extracción, se previó que la Secretaría de Energía resolvería con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

La migración de una asignación a un contrato para la exploración y extracción ofreció a Petróleos Mexicanos, o en su caso, a cualquier otra empresa productiva del Estado, la oportunidad de cambiar de régimen fiscal, mientras las asignaciones se encontrarán sujetas a un esquema de pago de derechos específico, los contratos para la exploración y extracción se encontrarían sujetos a un régimen fiscal en el que se prevén distintas contraprestaciones que se adecuarían a las condiciones y requerimientos de cada proyecto, lo que constituye un esquema fiscal diferenciado respecto al de las asignaciones.

Además, se preveía que Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado podrían establecer alianzas o asociaciones.

La selección del socio se debería realizar, en acatamiento al mandato constitucional previsto en el transitorio sexto, último párrafo,⁹ de la reforma constitucional en materia de energía del 20 de diciembre de 2013, mediante licitación que llevaría a cabo la Comisión Nacional de Hidrocarburos, siguiendo los lineamientos técnicos y las condiciones económicas relativas a los términos fiscales que al efecto establezcan las Secretarías de Energía, y de Hacienda y Crédito Público.

La Ley de Hidrocarburos planteó en el artículo 1310 las alianzas o asociaciones con personas morales.

En la discusión del 28 de julio de 2014,¹¹ los representantes de la nación sostenían que el esquema para la comercialización de hidrocarburos contenido en la ley favorece a las

empresas privadas nacionales y extranjeras, una descompensación entre Petróleos Mexicanos y las empresas privadas se presenta en el artículo 13 de la Ley de Hidrocarburos , para el caso de que Pemex proponga la migración de la asignación a contratos para la exploración y extracción de Petróleos Mexicanos y se propongan las alianzas o asociaciones con personas morales, ésta queda sujeta a una licitación pública que llevará a cabo la Comisión Nacional de Hidrocarburos conforme a los lineamientos técnicos y condiciones económicas relativas a términos fiscales que al efecto establezca la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, coartando con ello la posibilidad de alianzas estratégicas.

En la experiencia internacional, la apertura del sector energético va aparejada del fortalecimiento de la empresa estatal , lo que implica la capacidad de la misma para elegir con quién y cómo se asocia. El regulador aprueba la cesión sobre la operación o el contrato mismo, o bien, la migración a un contrato, únicamente con relación a la capacidad técnica del particular invitado a la asociación con la empresa estatal, ya que es precisamente ésta quien conoce la tecnología y el capital humano que requiere de su posible socio.

Que Pemex pueda elegir al socio que participará en el contrato derivado de una migración, lo pondría en condiciones de igualdad con los particulares, quienes en todos los casos, pueden libremente seleccionar al socio con que participarán en la licitación de los contratos de exploración y extracción.

La Ley de Hidrocarburos que se modificó, constituyo en su momento, la legislación secundaria que derivó de la reforma constitucional en materia de energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

El nuevo marco constitucional posibilitó la participación privada en los sectores energéticos de México, incluyendo las actividades estratégicas de exploración y extracción de petróleo y gas natural.

El ordenamiento citado reglamentó los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo; y 28, párrafo cuarto, de la norma fundamental y abrogó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y materializo la exploración y extracción de hidrocarburos plasmado en la Constitución de la República, delegando a la nación el llevar a cabo mediante asignaciones a las empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares.

Los contratos serán celebrados por la Comisión Nacional de Hidrocarburos con Petróleos Mexicanos, con cualquier otra empresa productiva del Estado o con cualquier persona moral, siempre que sean sociedades mercantiles constituidas de conformidad con la legislación mexicana, estableciendo en ellos que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación.

La adjudicación de los contratos para la exploración y extracción tendrá lugar a través de licitaciones, de manera que se priorice el principio de máxima transparencia en dicho proceso, dotando de atribuciones específicas a las dependencias y los órganos de la administración pública federal.

Que en el artículo sexto transitorio en su último párrafo, se estableció la migración de las asignaciones a contratos, cuando Petróleos Mexicanos elija contratar con particulares, a fin de determinar al particular contratista, la Comisión Nacional de Hidrocarburos llevará a cabo la licitación remitiéndolo a la Ley de Hidrocarburos.

Luego entonces, en dicho ordenamiento se reglamentó de manera pormenorizada las formas a través de las cuales el Estado puede llevar a cabo las actividades de exploración y extracción, asignaciones y contratos, así como los mecanismos a través de los cuales se otorgaran los mismos.

A su vez, nadie desconoce que el ordenamiento jurídico es restrictivo para Petróleos Mexicanos en esa materia, lo que lo coloca en desventaja frente a sus competidores a escala mundial.

5. Las alianzas y asociaciones: fortalezas o debilidades

Hace algunos días, el Departamento de Justicia estadounidense señaló que Odebrecht pagó a México sobornos por 10.5 millones de dólares entre 2010 y 2014 a funcionarios de Petróleos Mexicanos por adjudicar o ganar licitaciones de contratos con la hoy empresa productiva del Estado.

Al revisar el Portal de Obligaciones de Transparencia encontramos los contratos PR-OP-L-001/05P se otorgó por un monto de 3 560 480 000 pesos en licitación pública internacional en el 2005; PR-OP-L-002/05P 3 550 400 000 pesos en 2005 y el PXR-OP-SILN-SPR-CPMAC-A-4-14 se otorgó por un monto de 1 436 398 63749 pesos en adjudicación directa en 2014.12

Es decir, Pemex Refinación, hoy Pemex Transformación Industrial, otorgó contratos por un monto de 8 mil 547 millones 278.49 pesos a la empresa Odebrecht.

A su vez, Braskem, es una empresa petroquímica parcialmente controlada por Odebrecht, la cual tiene veintiocho concesiones con la CRE, la Semarnat, la CNA y un contrato con Comesa.

El gobierno mexicano insiste en promover proyectos energéticos de manera más frecuente a través de asociaciones o alianzas, que es un esquema, que si atendemos a lo anterior, está envuelto en la opacidad, discrecionalidad y corrupción.

Además, las alianzas que hace la empresa productiva del Estado no son con cualquiera, son con las grandes corporaciones internacionales.

¿Con quién se asocia, de dónde viene el capital, a cuantos funcionarios sobornaron, cuantos contratos les otorgaron?

Son interrogantes que desconocemos y que sin embargo, los medios de comunicación dan cuenta de ello y sin que en nuestro país, no suceda nada ante el escándalo internacional de las petroleras.

Es urgente que esta soberanía, como facultad exclusiva, apruebe o no las asociaciones o alianzas, a efecto de salvaguardar el patrimonio nacional y generar una escrupulosa vigilancia de los socios de las empresas productivas del Estado y conocer cómo eligió al socio, su perfil, historia en sobornos, pagos fraudulentos y con esos criterios ir descartando.

Si esta representación nacional no asume esta responsabilidad y no se cumple con estos criterios, el quebranto del patrimonio nacional y de las empresas productivas del Estado, será inminente y está a la vuelta de la esquina, con el menoscabo de la economía de las familias, así como la disminución de inversión y empleos.

Al tiempo y de continuar el desmantelamiento de la infraestructura, la opacidad y los actos de corrupción, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad sólo serán la oficialía de partes de las empresas petroleras internacionales.

6. Nuestras propuestas: volver al texto original

Por ello proponemos reformar los artículos 25 a 28 y 74 de la norma suprema, planteando que la nación llevará a cabo las actividades señaladas en los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 constitucional a través de sus empresas productivas del Estado.

Asimismo, señalamos que las empresas productivas del Estado tengan por objeto la rentabilidad y la generación y maximización del valor económico que garanticen los principios y aseguren las mejores condiciones disponibles que se establecen el artículo 134 constitucional.

Que por lo que se refiere a los párrafos sextos y séptimo del artículo 27 constitucional, volvemos a su texto original, dejando estas actividades a las empresas productivas del Estado como un área estratégica del Estado.

Aunado a las actividades de exploración y extracción del petróleo, incorporamos la transformación en petrolíferos y petroquímicos y señalamos que las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares servicios básicos.

En el artículo 28, párrafo cuarto, como área estratégica volvemos al texto original, señalando como tal, al petróleo y los demás hidrocarburos, así como la petroquímica básica.

En el artículo 74 incorporamos como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar las alianzas o asociaciones que celebren las empresas productivas del Estado.

Por lo expuesto y fundado sometemos a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se reforman los artículos 25, párrafo quinto, 27, párrafos sexto y séptimo, y 28, párrafo cuarto; y se adicionan los artículos 25 con un párrafo octavo, y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

...

...

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución a través de sus empresas productivas del Estado . En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

...

Con criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el ambiente.

Las empresas productivas del Estado tendrán por objeto la rentabilidad y la generación y maximización del valor económico que garanticen los principios y aseguren las mejores condiciones disponibles que establecen el artículo 134 constitucional.

...

...

Artículo 27. ...

...
...
...
...
...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de su asignación , y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines a través de sus empresas productivas del Estado .

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y transformación en petrolíferos y petroquímicos y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado. Para cumplir el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares servicios básicos. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

...
...
...

I. a XX. ...

Artículo 28. ...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica ; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a XII. ...

...

...

...

I. a VIII. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

I. a 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.

Las alianzas o asociaciones que celebren las empresas productivas del Estado, serán aprobadas en exclusiva, por la Cámara de Diputados, en los términos que establezca la ley de la materia.

...

...

...

...

V. a IX. ...

Segundo. Se adiciona, con un último párrafo, el artículo sexto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, para quedar como sigue:

Sexto. La secretaría del ramo en materia de energía, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, será la encargada de adjudicar a Petróleos Mexicanos las asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

...

...

...

a) y b) ...

...

...

...

En la migración de las asignaciones a contratos, cuando Petróleos Mexicanos elija contratar con particulares, a fin de determinar al particular contratista, la Comisión Nacional de Hidrocarburos llevará a cabo la licitación en los términos que disponga la ley. La ley preverá, al menos, que la secretaría del ramo en materia de Energía establezca los lineamientos técnicos y contractuales, y que la secretaría del ramo en materia de hacienda será la encargada de establecer las condiciones fiscales. En estos casos, la administración del contrato estará sujeta a las mismas autoridades y mecanismos de control que aplicarán a los contratos suscritos por el Estado.

Las alianzas o asociaciones que celebren las empresas productivas del Estado serán aprobadas en exclusiva por la Cámara de Diputados, en los términos que establezca la ley de la materia.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente decreto, entre ellas, el regular la aprobación de las alianzas y asociaciones que celebren las empresas productivas del Estado.

Tercero. El Congreso de la Unión dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, realizará las adecuaciones a la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.

Notas

1 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tribunales colegiados de circuito, tomo XXII, agosto de 2005, tesis I.3o.C.71 K, visible en la página 1964, con el rubro “Petróleos Mexicanos. Puede realizar todas las actividades administrativas, mercantiles y penales que sean necesarias para lograr que el petróleo sea una de las bases del desarrollo económico del país, y cuidar así que la explotación sea racional, manteniendo un desarrollo integral y sustentable, manteniendo el dominio directo de la nación sobre el petróleo, de manera que se logre la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las futuras. Interpretación directa, histórica y teleológica del artículo 27 de la Constitución General de la República”.

2 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tribunales colegiados de circuito, tomo XXII, agosto de 2005, tesis I.3o.C.71 K, visible en la página 1964, con el rubro “Petróleos Mexicanos. Puede realizar todas las actividades administrativas, mercantiles y penales que sean necesarias para lograr que el petróleo sea una de las bases del desarrollo económico del país, y cuidar así que la explotación sea racional, manteniendo un desarrollo integral y sustentable, manteniendo el dominio directo de la nación sobre el petróleo, de manera que se logre la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las futuras. Interpretación directa, histórica y teleológica del artículo 27 de la Constitución General de la República.

3 Cfr. Iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que tiende a modificar la ley reglamentaria en vigor, del 3 de mayo de 1941, con el propósito de precisar la posición del Estado en lo que respecta al aprovechamiento del petróleo nacional, y de que conforme lo establece el párrafo VI del artículo 27 de la Constitución General, a partir de la reforma promulgada el 27 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940, únicamente la nación lleva a cabo, en sus diversos aspectos y ramas, la explotación petrolera.

4 PMI Holdings B.V. (PMI HBV), sociedad de responsabilidad limitada, constituida por Pemex el 24 de marzo de 1988, en Ámsterdam, Holanda, con un capital suscrito y pagado por 24.0 miles de dólares, equivalentes a 312.2 miles de pesos. No cuenta con personal, se maneja desde PMI CIM.

5 PMI Marine Ltd (PMI Marine) se constituyó el 16 de diciembre de 1993, en Irlanda, con un capital social suscrito y pagado por 17 197.1 miles de pesos, aportado por su único accionista, PEP.

6 Las modalidades de contratación de la reforma energética incluyen contratos con recuperación de costos: contratos de producción compartida y contratos de utilidad compartida.

7 Sólo para Trión se necesitan 11 mil millones de dólares

8 Por otra parte, la CNH anunció que los consorcios que en su caso se formen para esta licitación se darán a conocer el próximo 28 de noviembre. Mientras que la licitación se llevará a cabo el 5 de diciembre de este año.

9 En la migración de las asignaciones a contratos, cuando Petróleos Mexicanos elija contratar con particulares, a fin de determinar al particular contratista, la Comisión Nacional de Hidrocarburos llevará a cabo la licitación en los términos que disponga la ley. La ley preverá, al menos, que la Secretaría del ramo en materia de Energía establezca los lineamientos técnicos y contractuales, y que la Secretaría del ramo en materia de Hacienda será la encargada de establecer las condiciones fiscales. En estos casos, la administración del contrato estará sujeta a las mismas autoridades y mecanismos de control que aplicarán a los contratos suscritos por el Estado.

10 Artículo 13. En los casos de asignaciones que migren a contratos para la exploración y extracción, Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado podrán celebrar alianzas o asociaciones con personas morales.

Una vez seleccionado el socio en los términos de este artículo, la Comisión Nacional de Hidrocarburos procederá a la suscripción o modificación del contrato para la exploración y extracción con la asociación o alianza que al efecto se constituya. A dichos contratos les será aplicable lo dispuesto en el artículo 15 de esta ley.

11 Cfr. Versión estenográfica de la Cámara de Diputados del 28 de julio de 2014.

12 Cfr. Portal de Obligaciones de Transparencia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de enero de 2017.

Diputados: Norma Rocío Nahle García, Mario Ariel Juárez Rodríguez (rúbrica).

Que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Noemí Zoila Guzmán Lagunes, del Grupo Parlamentario del PRI

Quien suscribe, Noemí Zoila Guzmán Lagunes, diputada integrante de la LXIII Legislatura, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción IV, así como el primer párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente:

Exposición de Motivos

La presente propuesta contempla incluir una definición legal a todos los sistemas de producción agroforestales y equiparlos, por encontrarse debidamente justificado, dotándola del mismo marco protector y de regulación que se ofrece a éste tipo de terrenos, por lo cual se modifican el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entendamos por agroforestales a los sistemas de producción agropecuaria que incorporan dentro de sus elementos el componente forestal, de manera que se logra un equilibrio productivo entre los bienes agropecuarios y los beneficios agregados de los sistemas forestales, generando beneficios adicionales a las familias campesinas y los derivados de la producción de servicios ecosistémicos o también llamados servicios ambientales.

Árboles de uso múltiple con especies naturales o inducidas de una altura superior a 5 metros y que no integren un monocultivo, que cuentan con una cubierta arbolada del cincuenta por ciento o más del área y en los cuales se realizan actividades agropecuarias, que se benefician de los efectos de la sombra y del clima de dicho ecosistema forestal.

En términos generales los sistemas agroforestales pueden considerar café, cacao y cultivos como mango, hule, con el propósito de beneficiar a todos ellos, específicamente nos abocaremos a los sistemas agroforestales cafetaleros, que se han visto afectados y que son sumamente importantes en términos socioeconómicos y ambientales en muchos estados de la República Mexicana.

Tan solo las fincas de café bajo sombra, que se ubican dentro de este agroecosistema, generan ingresos para más de tres millones de mexicanos y proporcionan múltiples servicios ambientales importantes para comunidades aledañas.

Pocos sistemas de producción son capaces de brindar beneficios económicos y ambientales simultáneamente. Es importante proteger estos beneficios, ya que cada año el deterioro ambiental en México cuesta entre 5 y 8% del PIB, mientras que se invierte sólo el 1% en la

conservación de medio ambiente. Sin embargo, las zonas con producción agroforestal sufren de altos niveles de marginalización, mercados muy fluctuantes y transformaciones de otros usos de suelo más intensificados y menos sustentables.

Los sistemas agroforestales cafetaleros tienen cantidades variables de árboles, que se mantienen constantemente y se van renovando conforme se necesite. Los volúmenes de biomasa representan decenas de m³/ha y en conjunto suman varios millones de m³ de recurso forestal que se mantiene de manera permanente, son, o deberían ser, susceptibles de apoyo y de regulación por parte de la Conafor, órgano descentralizado de la Semarnat, cuyo objetivo es desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes, programas, y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable.

En términos de servicios ambientales los sistemas agroforestales significan un aporte considerable que actualmente no está cuantificado dentro de los esquemas nacionales de reservorios de carbono, lo cual es a todas luces incorrecto. Además, hay cada vez más evidencia de la importancia de estos sistemas agroforestales en mantener hábitat y corredores biológicos para la biodiversidad, así como proporcionar servicios hidrológicos importantes.

Sin embargo, sólo está reconocido parcialmente el valor de dichos servicios en los Programas de Servicios Ambientales (PSA). Por su parte, la Sagarpa típicamente apoya a los cultivos sembrados debajo la cobertura arbolada en sistemas agroforestales pero ignora el potencial económico y de conservación de estos árboles en sus programas. Finalmente, se debe mencionar la falta de protecciones legales adecuadas para la masa forestal de los sistemas agroforestales en México contribuye a su transformación acelerada a otros sistemas de producción más intensificados (caña, potreros, etc.) bajo la lógica del cambio de un cultivo a otro.

México tiene una larga y rica historia de producción agroforestal desde tiempos prehispánicos (Barrera et al. 1977; Gutiérrez 2006). Aunque existen un gran número de cultivos producidos bajo la sombra de árboles, hoy en día los principales sistemas agroforestales en México son el café (737 mil hectáreas), cacao (61.5 mil hectáreas) y vainilla (1,053 hectáreas). Dado su dominancia en términos de superficie aquí se enfoque principalmente en el café, sin embargo muchos de los beneficios de los agroecosistemas cafetales mencionados a continuación también estén brindados por estas y otras estrategias de producción agroforestal (Schroth et al. 2004; Montagnini 2006). Actualmente más de 500 mil productores en México cultivan el café en 4,500 comunidades de 391 municipios y 12 estados (Amecafé 2011; Sagarpa 2012). Sin embargo, en los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Puebla se concentran 94% de la producción, 85% de la superficie y 83% de los productores de café. Este sector involucra exportaciones de alrededor de \$US 900 millones / año y contribuye a la economía nacional con \$20 mil millones de pesos por año. El sector cafetalero representa la principal fuente de ingreso para tres millones de mexicanos, en particular pequeños productores (promedio de 1.7 hectáreas) que producen principalmente café arábica, con comunidades indígenas importantes (66% de municipios) y con altos índices de marginación.

Los cafetales de sombra también son importantes en términos ambientales gracias a su estructura compleja y ubicación en la parte media alta de las cuencas del país. A diferencia de muchos otros países en América Latina que producen el café arábica bajo sombra monoespecífica o a pleno sol, el 95% del café en México se cultiva bajo sombra, principalmente en policultivos diversos (90%; Moguel y Toledo 1999; 2004), lo cual ayuda a conservar una gran parte de la biodiversidad y los servicios ambientales de bosques adyacentes (Pohlan et al. 2006; Manson et al. 2008; José 2009; De Clerk et al. 2012). La estructura y diversidad de los árboles de sombra en cafetales de México crea hábitats muy parecidos a aquellos en los bosques, lo cual significa que tienen un gran potencial de albergar especies de plantas y animales de estos ecosistemas (Perfecto et al. 1996; Moguel y Toledo 1999; Manson et al. 2008; Philpott et al. 2008). Manson et al. (2008) documentaron que los cafetales de sombra son capaces de conservar hasta el 84% del número de especies presentes en fragmentos de bosque nativo aledaños y que cada cafetal conserva un complemento distinto de esta biodiversidad. La capacidad de cafetales de fungir como hábitat para especies de bosque es particularmente importante en México donde sobresalen zonas cafetaleras con remanentes de bosque mesófilo de montaña (BMM). El BMM cubre menos que el 1% de la superficie total de México pero contiene entre 10 y 12% de todas las especies de plantas y animales que existen en México, muchos de ellos endémicos, haciéndolo uno de los ecosistemas más biodiversos por unidad de espacio en el país (Ramamoorthy et al. 1993; Challenger 1998). Con una distribución naturalmente fragmentada, una alta susceptibilidad al cambio climático, y altas tasas de transformación, el BMM es uno de los tipos de bosque tropicales más amenazados en México a nivel mundial (Toledo-Aceves et al. 2011; Hamilton et al. 2012). Se estima que en México más que la mitad de este frágil ecosistema ya ha sido reconvertido a otros usos de suelo en las últimas décadas (Challenger y Soberón 2008).

Aparte de su papel en proporcionar hábitat para especies del bosque, los cafetales de sombra en México tienen otras características que les ayuden conservar de la biodiversidad del bosque mesófilo de montaña y otros ecosistemas boscosos. Conforme avanza la deforestación, los remanentes de bosque típicamente se vuelven más pequeñas y aisladas, particularmente en paisajes dominados por usos de suelo muy intensificados y con estructuras simplificados (e.g. pastizales, cultivos anuales, zonas urbanas, etc.; Forman 1995; Laurance y Bierregaard 1997; Challenger y Soberón 2008). A lo largo de los bordes de fragmentos de bosque que se encuentran en esta situación se notan cambios en la microclima incluyendo aumentos en los vientos y la temperatura y reducción en la humedad que puedan extender hasta cientos de metros a dentro de los fragmentos (Murcia 1995) y que puedan reducir aún más el hábitat disponible para especies de bosque y hasta provocar el deterioro general y el colapso de la estructura y redes ecológicas adentro estos remanentes de bosque (Laurance et al. 2001; Magrath et al. 2014). Por el otro lado, contar con la vegetación compleja de sistemas agroforestales en paisajes fragmentadas puede facilitar el movimiento de animales, ayudar mantener corredores biológicos entre remanentes de bosque y minimizar la extinción de poblaciones locales de muchas especies de plantas y animales (Ricketts 2001; Chetkiewicz et al. 2006; Gilbert-Norton et al. 2010). Dado estos beneficios, cada vez más expertos a nivel regional y mundial están interesados en el fomento de los sistemas agroforestales como elemento clave para la conservación de la biodiversidad (Bhagwat et al. 2008; Chazdon et al. 2009; Chappell et al. 2013). En México, el fomento de manejos sustentables en sistemas agropecuarios, incluyendo la

producción agroforestal, está volviendo ser un elemento clave en las políticas entorno al Corredor Biológico Mesoamericano y las Áreas Naturales Protegidas del país (Toledo 2005; Conabio 2007; Koleff et al. 2007).

Otro beneficio importante de los sistemas agroforestales es su capacidad de brindar múltiples servicios ambientales a comunidades aledañas y, de esta manera, asegurar su bienestar socioeconómico (Beer et al. 2003; José 2009; DeClerk et al. 2012). Los servicios ambientales son las condiciones y los procesos a través de los cuales los ecosistemas, y las especies que los comprenden, apoyan y sustentan a los seres humanos (Daily 1997). En años recientes, revisiones nacionales e internacionales han documentado el impacto de actividades humanas sobre estos servicios y los enormes costos asociados con su reemplazo (MEA 2005; Sarukhán et al. 2009). En México los costos del deterioro ambiental son muy altos, alcanzando una pérdida económica promedia de 7.36% del PIB durante el periodo 2003-2012 mientras que se invirtió sólo un promedio de 0.8% del PIB en la protección del medio ambiente durante el mismo periodo (Inegi 2014). Tomando el año 2012 como ejemplo, los costos del deterioro y degradación ambiental en México sumaron a 6.3% del PIB o \$985 mil millones de pesos. A continuación se describen varios servicios ambientales que los sistemas agroforestales como el café de sombra son capaces de proporcionar junto con otros ecosistemas boscosos:

Servicios hidrológicos: Los ecosistemas boscosas, sobre todo aquellos en zonas montañosas, pueden ayudar regular la cantidad y calidad del agua proporcionada a comunidades aledañas (Manson 2004; Brauman et al. 2007; Bruijnzeel 2010). En zonas con mucha deforestación, el reemplazo de la masa forestal por otros usos de suelo resulta en un aumento del escurrimiento pluvial, más flujos pico en los ríos después de eventos de lluvia y menos infiltración en el subsuelo y recarga de los mantos acuíferos. Como resultado en zonas con mucha deforestación aumentan los ciclos de inundaciones y sequías (Robinson et al. 2003; Brown et al. 2005). Por el otro lado, ecosistemas boscosas tienen la capacidad de modificar el microclima en los cuerpos de agua y filtrar contaminantes, así mejorando la calidad del agua y minimizando problemas de erosión de suelos y azolvamiento (Dindaro lu et al. 2015; González et al. 2015).

Secuestro de carbono: Existe cada vez más evidencia de que las actividades humanas, en particular la quema de hidrocarburos, están contribuyendo al cambio climático global y que estos cambios tendrán un impacto importante en el bienestar socioeconómico de países como México (Pachauri et al. 2014). Ya que la deforestación está jugando un papel importante en estos cambios (Bonan 2008), México y otros países del mundo están diseñando estrategias de mitigación para conservar y aumentar la cantidad de carbono almacenado en estos ecosistemas (Semarnat 2013; Nepstad et al. 2013). Los cafetales de sombra y otros sistemas agroforestales pueden jugar un papel importante en estos planes. Manson et al. (2008) encontraron que los cafetales tradicionales mostraron los niveles más elevados de almacenamiento de carbono, seguido por los bosques y finalmente por las fincas con manejos más intensificados. El promedio de carbono almacenado por árboles en los sitios incluidos en este estudio en el centro del estado de Veracruz (68.9 Mg C/ha) concuerda también con los niveles observados en otros estudios de carbono realizados en fincas de café de la misma región (Pineda-López et al. 2005), así como otros estados de México (Maser et al. 1995, De Jong et al. 1997, Peña del Valle et al. 2006). Esto apoya y

sugiere estudios de cambios de manejo para aumentar su capacidad como sumideros de carbono generando fuentes alternativas de ingreso para cafetaleros y los dueños de otros sistemas agroforestales (Klooster y Maser 2000, Albrecht y Kandji 2003, Montagnini y Nair 2004, Polzot 2004, Peña del Valle 2006). En Chiapas, donde el mercado para este servicio ambiental es lo más avanzado del país, se logró vender un promedio de 31,649 Mg C/año durante el periodo 1997-2005, un 30% de lo cual viene de cafetales de sombra (Soto Pinto et al. 2006).

Regulación del clima regional: Aparte del cambio climático global, la reconversión de ecosistemas boscosas puede afectar también el albedo y tasas de evapotranspiración, provocando así cambios climáticos regionales y locales como los regímenes de temperatura y precipitación y a su vez impactando de manera negativa la producción agrícola (Bonan 2008; Lawrence y Vandecar 2015). Faltan más estudios pero existe evidencia de que las fincas de café de sombra tiene intercambios de energía y agua con el atmósfera similares a lo observado para doseles de bosque natural (Holwerda et al. 2013), lo cual sugiere que deben ser considerados como parte de la cobertura boscosa que ayude regular el clima regional.

Control de plagas: Aunque el control de enfermedades y plagas en cafetales es un tema complicado debido a la diversidad estructural y biológico de este agroecosistema (Waller et al. 2007; Avelino et al. 2012; Perfecto et al. 2014), existe una tendencia en México y otros países de América Latina de buscar soluciones sencillas como el uso de fungicidas o el uso de variedades tolerantes como el mecanismo principal control. El manejo integrado de plagas a cambio reconoce, y busca aprovechar, la complejidad de los agroecosistemas y sus las interacciones ecológicos en el desarrollo de estrategias holísticas de control (Flint et al. 2012). Estudios en fincas de café en México apoyan este enfoque mostrando que la diversidad de árboles en fincas de café, y una sombra intermedia, ayuden mantener poblaciones de enemigos naturales y microclimas idóneos para el control de plagas y enfermedades (Soto-Pinto et al. 2002; Barrera et al. 2008; Vandermeer et al. 2014).

Belleza escénica: Con más que 250 años de producción en México, los cafetales de sombra son una parte importante de la historia y cultura de las zonas montañosas del país. El turismo representa un derrame económico importante en estas y otras zonas de México (8.4% del PIB; SECTUR 2015). Sin embargo, en muchas comunidades cafetaleros la superficie de café de sombra está siendo transformada a otros usos de suelo más intensificados. Como ejemplo de este patrón se puede citar Coatepec, Veracruz, Pueblo Mágico y unos de los lugares más famosos para la producción de café en México. Datos de Cabrera-García (2015) indican que durante el periodo 2000-2010 este municipio perdió el 17.3% de sus superficie cafetalero, mismo que fue transformado a caña, potreros y fraccionamientos de casas. Mientras que el impacto económico de esta transformación (debido a reducciones en el valor de los predios y una disminución en ingresos turísticos) aún no ha sido cuantificado, estudios previos realizados en otros sistemas indiquen que las pérdidas económicas para economías locales y regionales asociadas con la pérdida de cobertura boscosa pueden ser considerables (Kim y Johnson 2002; Tyrväinen et al. 2005; Mansfield et al. 2005; Mustika et al. 2015). Por eso, muchos países en América Latina están implementando programas diseñados a conservar estos espacio verdes (Porro et al. 2012; Lyon 2013; Estrada-Carmona et al. 2014).

Lo anterior converge en la importancia que detenta el reconocimiento del valor ambiental y la necesidad de conservación de ecosistemas que se ven severamente amenazados y cuyos servicios ambientales y de interés públicos, justifican la implementación de mecanismos que propicien su conservación y que induzcan a su aprovechamiento de manera sustentable, además de ser considerados como elementos estratégico para el cumplimiento de las metas en cuanto a tratados y acuerdos internacionales en materia de conservación ambiental.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción IV, así como el primer párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el segundo párrafo de la fracción IV, así como el primer párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a III. ...

IV. ...

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas, agroforestales o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de

socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

...

V. a XIX. ...

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria, agroforestal y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Para los efectos de la fracción IV segundo párrafo y primer párrafo de la fracción XX reformada del Artículo 27 constitucional, se expedirá la legislación correspondiente en las leyes relacionadas.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de enero de 2017.

Diputada Noemí Zoila Guzmán Lagunes (rúbrica)

Que reforma y adiciona el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Francisco Xavier Nava Palacios, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

El Presupuesto de Egresos de la Federación que presenta como proyecto el Ejecutivo federal contiene un monto y destino del gasto que, al paso del tiempo, cambia sin que el órgano colegiado que lo aprueba, cuente con los suficientes elementos de gestión para intervenir en cualquier sentido, sobre la forma y manera en que se gestionan dichos cambios sobre el gasto.

Para ejemplificarlo: el pasado 24 de junio del presente año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) anunció el segundo recorte del gasto de los ramos administrativos. En el caso de educación, éste fue de 6 mil 500 millones de pesos que, sumados a los 3 mil 660.2 millones recortados en febrero del mismo año, representaban una reducción de 3.4 por ciento respecto a lo aprobado por la Cámara de Diputados.¹

Pero estos recortes estaban previstos desde el año anterior, como señalaba Márquez (2015)² al citar a la propia SHCP, que en 2015 anunciaba:

A finales de enero, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) anunció un ajuste al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2015 por un total de 124.3 miles de millones de pesos (mmdp), equivalente a 2.6 por ciento del presupuesto aprobado para este año.

(...)

El pronóstico para 2016 es aún más desfavorable, pues no se percibe que las cosas puedan mejorar en el corto plazo. De hecho, se han anunciado medidas más drásticas para el próximo año: adicional a los 124.3 mmdp del ajuste en este año, se añadirán otros 135 mmdp, para un total de 259.3 mmdp menos para el PEF de 2016. Esto implica una reducción de 4.3 por ciento en el ingreso.

Los recortes que operaron en 2016 forman parte de un programa de ajuste presupuestal general que se tenía previsto desde 2015; en materia educativa que es el ejemplo que estamos mencionando Márquez³ describe sus efectos en 2015:

De esta manera, el Programa de Escuelas de Tiempo Completo reduce su presupuesto en 17 por ciento respecto a lo establecido en el PEF de 2015, Proyectos de Infraestructura Social del Sector Educativo lo reduce en 29 por ciento y el Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior lo hace en un porcentaje semejante. Por su parte, el presupuesto para “Apoyos a centros y organizaciones de educación” es el que más resiente el recorte, pues sus recursos disminuyen en 46 por ciento, la Comisión Nacional de Libros de Texto

Gratuito lo hace en 9.8 por ciento y las “Actividades de apoyo administrativo” en 3.9 por ciento

Si a los efectos presupuestales que tuvieron en 2015 los programas del ramo administrativo en educación, sumamos los recortes realizados por la SHCP en materia educativa en 2016, como se sabe:4

Al interior de este ramo, los programas presupuestarios (PP) más afectados son U082, Programa de la Reforma Educativa; S243, Programa Nacional de Becas, cada uno con recortes por 1 mil 100.0 mdp; y S267, Fortalecimiento de la Calidad Educativa, con una reducción de 848.5 mdp.

Conviene mencionar que el PP U082, Programa de la Reforma Educativa, se incorporó recientemente en la estructura programática por emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos de 2016 y fue producto de la fusión de los PP S029, Escuelas de Calidad, y U074, Escuela Digna.

La suma demuestra con claridad la naturaleza programática de los recortes, en este caso, en educación. La programación del gasto que realiza la SHCP muestra una proyección multianual que responde a las condiciones económicas y a la política fiscal de ajuste que se incluyen en las previsiones económicas y en los requerimientos financieros del sector público:5

Si bien la reforma hacendaria ha resultado muy oportuna y adecuada para fortalecer los ingresos públicos ante el escenario actual, en 2016 el esfuerzo de consolidación fiscal para enfrentar las presiones de finanzas públicas tendrá que descansar también en reducciones del gasto programable. Lo anterior debido a que no se recurrirá a un mayor endeudamiento y no se contemplan modificaciones al marco fiscal con fines recaudatorios. Se prevé una contención moderada (-1.9 por ciento real respecto al presupuesto aprobado para 2015) del presupuesto de gasto total. No obstante, se anticipa que el gasto programable tendrá que reducirse, en términos reales, 5.9 por ciento respecto a lo aprobado para 2015. En cuanto al gasto programable sin considerar la inversión de alto impacto por 2.5 por ciento del PIB, lo anterior implica una contención de 229.5 mmp de 2016 respecto a lo aprobado para 2015 (-7.0 por ciento real).

Así, los recortes que observamos se corresponden con las previsiones económicas que son el marco lógico sobre los que actúa la SHCP, dicho de otro modo, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que presenta el Ejecutivo contiene las asignaciones presupuestales que se aprueban, pero contrario sensu a las condiciones por las que se aprueba, su ejercicio responde a los criterios que la SHCP tiene previsto. En este sentido ¿Entonces qué aprueba la Cámara de Diputados en el marco de su facultad exclusiva?

En síntesis, en el proceso de planeación, presupuestación y ejecución del gasto, la Cámara de Diputados aprueba un proyecto de Presupuesto pero esta no contiene la voluntad del órgano colegiado, por lo tanto, se excluye en la práctica administrativa las decisiones sobre el destino del gasto público, terminan dichas decisiones por tanto, en convertirse de facto en

actos que vuelven nula dicha aprobación. Para decirlo de forma simple, se aprueba el monto a gastar, pero las decisiones sobre cómo gastarlo siguen quedando al arbitrio de quien ejerce el gasto y no de quien lo aprueba.

Para plantear adecuadamente el problema de lo que se aprueba y la naturaleza de dicha aprobación tomaremos el caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1939. Un año complejo pues el año anterior ocurrió la expropiación de los bienes de la industria petrolera, era un momento crucial para el país y la unidad del Estado mexicano era fundamental. Aun así, en la aprobación del presupuesto que ascendía a 445.8 millones de pesos⁶ (sin incluir el presupuesto aprobado para los territorios federales y el Departamento del Distrito Federal). La proporción del presupuesto sujeta a modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo incluyendo los proyectos de creación del Banco Ixtlero y de obras de infraestructura impulsados por la Cámara representó 20.22 por ciento del presupuesto aprobado.⁷

Setenta y ocho años después, en el Presupuesto de Egresos para 2017, la Cámara logró en ampliaciones y reasignaciones modificar 1.39 por ciento de los recursos presentados en el proyecto original.⁸ Sin embargo, la perspectiva sobre la ejecución del presupuesto aprobado, a diferencia de 1938, es que la ejecución del gasto responderá en todo caso a los criterios que la SHCP establezca en lo futuro.

Así, se pone de manifiesto en este ejercicio comparativo que el peso del Poder Legislativo tiene sobre el conjunto de decisiones de política pública se ha reducido mientras que, la conducción efectiva de las acciones queda en poder del Ejecutivo. El problema, tal como se ha descrito, es el previsible colapso a mediano plazo de la capacidad del Poder Legislativo de que sus discusiones y disposiciones no tengan efecto alguno en la definición de las políticas públicas y del desarrollo nacional. En este sentido exponemos el siguiente

Argumento

Tal como queda demostrado en el planteamiento del problema, la Cámara de Diputado ve reducida su función sustantiva en materia de Presupuesto con lo que, contrario lato sensu el principio que rige su función para dictar leyes y decretos se subordina a los criterios de política económica del Ejecutivo. Señala en este sentido Ulloa (citado en Tépatch, 2010):⁹

(...) contrario al procedimiento legislativo, lato sensu, cuyo objetivo es legislar para la formación de leyes; la resolución que se obtiene en materia presupuestaria es un decreto formalmente legislativo, aunque materialmente administrativo.

Así, independientemente de los resultados de la instrumentación de las acciones de política pública, es claro que el papel de la Cámara de Diputados se ve limitada. Si bien, esta situación en sí misma ya plantea un problema toral del sistema parlamentario, es necesario considerar que una reforma debe ser capaz de incluir aspectos relevantes en materia presupuestal, como lo señala Lienert y Fainboim:¹⁰

(...) debe constituir el marco para alcanzar los cinco objetivos de un sistema de gestión financiera pública eficiente: i) lograr la estabilidad macro?scal a corto plazo y la

sostenibilidad fiscal a mediano plazo, ii) mejorar la asignación de los recursos presupuestarios, iii) mejorar la eficiencia técnica del gasto, lo que equivale a proveer bienes y servicios de manera eficiente, iv) asegurar una gestión óptima de tesorería y de deuda, y v) mejorar la calidad de la información presupuestaria que se presenta al poder legislativo y al público.

La experiencia ha demostrado que el ejercicio de la función legislativa como estamos señalando es favorable en un régimen democrático, según el Fondo Monetario Internacional:11

Los países pueden adoptar leyes nuevas para fortalecer la función del Poder Legislativo en los procesos presupuestarios. Esto es lo que sucedió con Estados Unidos en 1974, cuando el equilibrio del poder presupuestario se inclinó a favor del Congreso. Fue también el motivo por el que Francia adoptó una nueva ley de sistema presupuestario en 2001 (...), así como también en Paraguay (tras un largo periodo de dictadura), en el marco de un proceso destinado a fortalecer la rendición de cuentas

En el caso francés, la reforma constitucional de 2001 permitió una mejor toma de decisiones en la construcción del Presupuesto, pues permitió que las evaluaciones de desempeño, las acciones del gobierno y en general la administración del gobierno, se convirtieran en los insumos del debate parlamentario, con una mejor distribución del poder y la profundización de las medidas descentralizadoras que se habían tomado años antes. En este sentido señala Caamaño:12

Otro aspecto en el que ha incidido la reforma ha sido el alcance del debate parlamentario y las facultades de introducción de enmiendas por parte del Parlamento. Con anterioridad a la reforma los denominados “servicios votados”, que venían a representar casi 95 por ciento del Presupuesto, se ventilaban en un voto único de carácter más bien formal, Ese “mínimo que el gobierno considera indispensable para continuar la prestación de los servicios públicos en las condiciones que se aprobaron el año anterior por el Parlamento” (artículo 33 de la Ordenanza del 59) se prorrogaba pues casi automáticamente de un año a otro, sin apenas suscitar debate alguno en sede parlamentaria. Con la LOLP en cambio desaparece esa distinción entre servicios votados y las nuevas medidas, con lo que todo el gasto se debate misión por misión, y las administraciones se ven obligadas a justificar sus peticiones “desde el primer euro”

La experiencia internacional sugiere que el fortalecimiento del Poder Legislativo en materia presupuestal, favorece una mejor rendición de cuentas, una mayor transparencia y un adecuado seguimiento de los resultados evaluados a la luz de las inversiones públicas que realizan los gobiernos.

Las iniciativas que en la Cámara de Diputados se han propuesto para modificar el proceso de aprobación presupuestal incluyen diecisiete iniciativas en la LIX y LX Legislaturas,13 de las cuales sólo la presentada por el diputado Ramírez Pineda14 pretendía un cambio (si bien moderado) en el papel de la Cámara en la discusión y aprobación del Presupuesto.

Si bien las propuestas que se han formulado hasta la fecha, tienen su lógica en una mejor comunicación entre poderes, lo cierto es que ninguna ha previsto un cambio estructural en dicha relación. Así, nuestro argumento centrado en el fortalecimiento de las funciones sustantivas de la Cámara de Diputados como integrante del Congreso General, consiste en una reforma constitucional que modifique la actual relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, favoreciendo en igualdad, el debate público de la materia presupuestal y de la acción del gobierno, como se ilustra enseguida:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I...III</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I...III</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen y discusión de los requerimientos financieros del Gobierno Federal enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, contendrá las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y los requerimientos financieros del Gobierno Federal a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá elaborar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y los requerimientos financieros del Gobierno Federal a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>No podrá haber partidas secretas, ni modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, ni podrá haber exenciones en las contribuciones a favor de particulares de parte del Ejecutivo</p>

<p>Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;</p>	<p>Federal que no sean autorizadas por la Cámara de Diputados. Podrá el Ejecutivo Federal disponer de los recursos económicos, materiales y humanos con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación afectando los recursos que no pongan en riesgo los servicios educativos, de salud o de procuración de justicia en caso de desastres naturales, defensa militar ante una Nación Extranjera o para contener una epidemia global; una vez concluida la contingencia deberá informar a la Cámara de Diputados sobre las medidas tomadas.</p> <p>Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y de los requerimientos financieros del Gobierno Federal, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;</p>
---	--

Fundamento legal

Con fundamento en las fracciones II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y I, numeral 1, del artículo 6 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones contenidas en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalado en el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se modifica la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

I. a III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen y discusión de los requerimientos financieros del gobierno federal enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, contendrá las erogaciones plurianuales para los 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.

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y los requerimientos financieros del gobierno federal a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá elaborar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y los requerimientos financieros del gobierno federal a más tardar el 15 de noviembre.

No podrá haber partidas secretas, ni modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, ni podrá haber exenciones en las contribuciones a favor de particulares de parte del Ejecutivo federal que no sean autorizadas por la Cámara de Diputados.

Podrá el Ejecutivo federal disponer de los recursos económicos, materiales y humanos con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación afectando los recursos que no pongan en riesgo los servicios educativos, de salud o de procuración de justicia en caso de desastres naturales, defensa militar ante una nación extranjera o para contener una epidemia global; una vez concluida la contingencia deberá informar a la Cámara de Diputados sobre las medidas tomadas.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y de los requerimientos financieros del gobierno federal, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Presupuesto de Egresos de la Federación vigente a la fecha de publicación del presente decreto se mantendrá en los términos que fuera aprobado.

Tercero. El Congreso General contará con 90 días, a partir de la publicación del presente decreto, para aprobar los decretos de las leyes hacendarias que normen jurídicamente las normas para la formulación de los requerimientos financieros del gobierno federal y las etapas para la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Notas

1 Segundo recorte al gasto público, CEFP, nota informativa, 29 de junio de 2016.

2 Márquez Jiménez Alejandro (2015). “Ajuste al presupuesto educativo 2015, ¿inevitable?”, en Perfiles Educativos, V.37 (149).

3 Márquez, obra citada.

4 CEFP, obra citada.

5 Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal de 2016, página 93.

6 Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1938, página 7.

7 Cfr. Legislatura XXXVII, año II, periodo ordinario, fecha 1938/12/26, número de Diario 26 (L37A2P1oN026F19381226.xml).

8 De la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017. Gaceta Parlamentaria número 4657-B, 10 de noviembre de 2010.

9 Tépatch Reyes (2010). El procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y procedimiento para la fiscalización superior de la Cuenta Pública, Cedia, Cámara de Diputados, página 16.

10 Lienert Ian e Israel Fainboim (2010). Reforma de las leyes del sistema presupuestario, FMI, página 2.

11 Lienert y Fainboim, ídem, página 7.

12 Caamaño Alegre José (2007). “El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria”, en decimocuarto Encuentro de economía pública, Santander, España, página 29.

13 Gamboa Montejano Claudia y Sandra Valdez Romero (2007). Aprobación del Presupuesto. Estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel constitucional sobre el tema. Cedia, Cámara de Diputados.

14 Gaceta Parlamentaria número 1466, 30 de marzo de 2004.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de enero de 2017.

Diputado Francisco Xavier Nava Palacios (rúbrica)

Que adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Verónica Delgadillo García y José Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, diputados Verónica Delgadillo García y José Clemente Castañeda Hoeflich, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 176, 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta honorable asamblea la presente Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pensiones de expresidentes, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. El ámbito económico del país no presenta del todo un escenario alentador, y basta con observar los recientes recortes a la administración pública federal y medidas que fueron anunciadas recientemente por parte de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.

La Secretaría de Hacienda dio a conocer un ajuste preventivo en el gasto de la Administración Pública Federal por un monto cercano a los 132 mil millones de pesos, dentro de los ajustes se contemplan reducciones a viáticos, alimentación del personal, telefonía entre otros.

Si bien la situación económica actual del país depende en gran medida de la volatilidad en el mercado internacional, no debe ser justificación alguna para caer en una deficiente administración de los recursos públicos, ya que la política de gasto se vuelve trascendental y de suma importancia.

Incluso la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134 primer párrafo establece las características en que los recursos públicos deben ser administrados:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”

Segundo. La dinámica que ha venido presentando el desarrollo económico en el mundo sigue beneficiando a quien más tiene y perjudicando a quien menos tiene, y la brecha salarial se vuelve cada vez más amplia entre las personas que siguen ganando cada vez menos y aquellos más ricos.

México se encuentra dentro de los países con mayor desigualdad salarial, ya que el 10 por ciento de la población más rica se encuentra 30.6 veces por encima del 10 por ciento más pobre.² Una desigualdad que indudablemente genera, de forma inmediata, una desaprobación social y que puede verse agravada cuando se incluyen abusos de poder, casos de injusticia o simplemente cuando el 21.4 por ciento³ de nuestra población se encuentra por debajo del umbral de la pobreza.

“La capacidad adquisitiva de los mexicanos ha caído tres cuartas partes en los últimos 40 años. En 1976, con un salario mínimo, una familia podía comprar hasta casi cuatro veces más de lo que puede adquirir ahora. Los niveles de pobreza se han mantenido estables en los últimos 20 años, sin embargo, la tasa de crecimiento del PIB per cápita mexicano ha sido de más de un 1 por ciento anual en esos mismos años.”⁴

Pareciera que el fenómeno de la desigualdad se ha convertido en algo común, y que ha logrado llegar a un punto donde es irremediable, por lo tanto provoca una aceptación resignada. “Hay una naturalización de la desigualdad, siempre se ha vivido en una sociedad desigual y hay una altísima tolerancia que explica también la ostentación que los ricos hacen en este país”⁵

Aunado a lo anterior nuestro país se caracteriza por tener trabajadores pobres, donde el 19 por ciento⁶ tiene un ingreso por debajo de la línea de la pobreza; por una desigualdad laboral entre hombres y mujeres; por menores oportunidades laborales para las mujeres; y por una brecha de género donde las remuneraciones de las mujeres se encuentran por debajo de lo que ganan los hombres.

Tercero. El escenario desalentador que presenta nuestro país, que deja marcada una tendencia de gran desigualdad social y económica, es una realidad tangible para millones de personas, siendo indispensable atender y corregir el rumbo hacia donde nos dirigimos. Por lo que el gasto responsable de los recursos públicos es inminentemente, así como constitucionalmente establecido, prioritario si es que queremos llegar hacer frente a la desigualdad.

Por lo que una pregunta obligada sería: ¿cómo justificar la existencia de pensiones millonarias que reciben servidores públicos?, en particular la de aquellos que se desempeñaron como presidentes de la República, cuando gran parte de la población mexicana no puede acceder a una jubilación digna o a un retiro que le permita vivir sin preocupaciones económicas.

La presente iniciativa con proyecto de Decreto establece adicionar un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de eliminar las pensiones de retiro que reciben los ex presidentes, así como tener asignados servidores públicos o personal a su cargo para protección o servicio y que generen un gasto presupuestal.

Cuarto. El estudio realizado por los investigadores Ernesto Villanueva e Hilda Nucci, denominado “Los Parásitos del Poder, cuánto cuesta a los mexicanos mantener los privilegios de los expresidentes” permite conocer un ejemplo claro de la descomposición

institucional que impera en nuestro país, desde un punto de vista de transparencia, rendición de cuentas, vigilancia y bajo la óptica de justicia social en el uso eficiente de los recursos públicos.

Uno de los elementos fundamentales del citado estudio corresponde a la falta de legalidad en las pensiones, apoyos, prestaciones, salarios y subsidios que reciben los expresidentes, ya que los acuerdos existentes (incluso carentes desde la firma del titular del Poder Ejecutivo) así como de los reglamentos que pretenden justificar dichos privilegios carecen totalmente de fundamento legal, además pueden llegar a ser considerados inconstitucionales ya que en ningún momento el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere apoyos, pensiones o compensaciones a los exmandatarios.⁷

“Según el periódico Reforma, en 2013 se destinaron 10 millones 970 mil pesos para cubrir las pensiones de exmandatarios, además 29 millones 770 mil pesos para el personal de apoyo de Felipe Calderón, Vicente Fox, Ernesto Zedillo, Carlos Salinas y Luis Echeverría, Estos montos no incluyen las erogaciones por concepto de seguridad”.⁸

Para poder llegar a dimensionar el gasto dirigido a los expresidentes, se presenta la siguiente información:

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa con 19 personas a su servicio, 812,547 pesos mensuales. Vicente Fox Quezada con 20 personas, 471 mil 724 pesos. Ernesto Zedillo Ponce de León con 5 personas 77 mil 308 pesos mensuales. Carlos Salinas de Gortari, con 10 personas, 249,018 pesos mensuales, y Luis Echeverría que además de su pensión cuenta con 17 personas, 150 mil pesos al mes.⁹

El estudio por parte de Ernesto Villanueva e Hilda Nucci, señala que además del salario mensual que recibe un expresidente “habría que agregar 4 millones 799 mil 999 pesos por gastos de ayudantía y seguridad”¹⁰

Quinto. Como se mencionó en uno de los puntos anteriores, ¿cómo puede ser razonable un gasto de tales dimensiones millonarias como las que representan las pensiones de expresidentes? cuando la inmensa mayoría de los mexicanos y mexicanas no cuenta con un empleo digno, que pueda traducirse en una seguridad laboral y social estable para su retiro.

“En México, para que un ciudadano de a pie pueda ser sujeto de una pensión por cesantía en edad avanzada conforme a la ley de seguro social de 1997 debe tener cumplidos 60 años al momento de causar baja en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), haber cotizado como mínimo 1,250 semanas – más o menos el equivalente a 25 años de trabajo-, estar de baja ante esta dependencia al momento de realizar la solicitud y encontrarse privado de actividad remunerada. Por el contrario, un presidente o su similar pueden tener una pensión privilegiada con una quinta parte del trabajo de una persona común”¹¹

Es necesario contextualizar la situación de seguridad social que tenemos en México respecto al retiro, ya que en estudios recientes por parte del Banco Interamericano de

Desarrollo señalan que “más del 70 por ciento de los mexicanos cercanos a la edad de jubilación no tendrán una pensión suficiente”¹²

Solo uno de cada cuatro mexicanos tiene posibilidad para ahorra para tener un retiro, “56 por ciento de los mexicanos ahorra poco o nada para su retiro, mientras que 18 por ciento lo hace de manera esporádica y 24 por ciento lo hace de manera formal o constante.”¹³

“Cuando no existe una pensión justa no hay manera de dejar de trabajar. Se trata de un ciclo que perpetua la pobreza y la desigualdad”¹⁴

En la encuesta que realizó la Asociación Mexicana de Afores a mediados del año 2013, denominada “Ahorro y Futuro: ¿Cómo viven el retiro los mexicanos?” arrojó que “sólo el 39 por ciento de los mayores de 65 años recibe alguna pensión, mientras que el 41 por ciento debe seguir trabajando [...] incluso el 20 por ciento de la población mayor de 80 años también debe seguir trabajando.”¹⁵

“El panorama no luce alentador: de las poco más de 50 millones de cuentas de ahorro para el retiro administradas por las Afore, sólo alrededor de 20 millones están activas”¹⁶ Lo cual vuelve a plantear el sentido de la presente iniciativa, cómo justificar una pensión mensual de 200 mil pesos mensuales a expresidentes contra una pensión de 1,100 pesos para personas mayores de 65 años que se aspira llevar a cabo con una Pensión Universal. La situación merece su pronta atención y más si se considera el ritmo de envejecimiento en México, de lo contrario seguiremos teniendo a cuatro de cada diez adultos mayores trabajando para poder mantenerse, por el simple hecho de que su pensión no es suficiente para sobrevivir.

Sexto. Podemos llegar a afirmar que existe un consenso político, o por lo menos éste puede llegar a ser interpretado de esa forma, ya que existen diferentes iniciativas que se han presentado sobre el tema de pensiones a expresidentes han provenido de diferentes grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, teniendo como finalidad regular los beneficios que reciben aquellas personas que desempeñaron el cargo de Presidente de la República.

En el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 mayo del 2015, es posible identificar el Tabulador mensual de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mano de las dependencias y entidades.

En dicho tabulador se encuentra la percepción total mensual que recibe aquella persona que se desempeñe como Presidente de la República, con un sueldo base bruto de 40, 766 pesos más una compensación de garantizada de 167 mil 804 pesos, siendo un salario total de 208 mil 570 pesos mensuales.

Sería cuestión de simple cálculo deducir que el presidente de la República recibirá más de 15 millones de pesos al finalizar su administración de seis años, esto sin incluir aguinaldo y bonos, además cabe mencionar que el gasto durante ese periodo se reduce considerablemente ya que no tendrá la preocupación, como la tenemos millones de

mexicanos, por pagar una renta, gasolina, alimentación y demás servicios que se contemplan en el momento de encabezar una de las máximas representaciones populares.

Séptimo. Es fundamental tener muy presente que en un país como el nuestro, con los mayores índices de desigualdad de América Latina, en donde habitan más de 55 millones de personas en situación de pobreza, en donde casi a la mitad de la población no le alcanza para tener una vida digna, no podemos permitir que el dinero de la gente sea malgastado y desperdiciado en cosas que no atiendan a esa gran mayoría de los mexicanos.

En un país donde cerca de la mitad de la población vive por debajo de la línea de bienestar, no podemos permitir que el dinero de la gente se malgaste en las pensiones y los servicios que se otorgan a los expresidentes. La presente iniciativa busca ser un ejemplo que permita iniciar un cambio de rumbo en la forma en que se utilizan los recursos públicos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:

Artículo 83. ...

El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, bajo cualquiera de las modalidades que menciona el párrafo anterior, no gozará de pensión por retiro ni de prerrogativas que representen erogación de recursos públicos.

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Se deroga toda aquella disposición que contravenga el presente decreto.

Notas

1 Hacienda se previene: anuncia recortes al gasto; Banxico aumenta la tasa de interés a 3.75 por ciento, Animal Político, febrero 12 del 2016, www.animalpolitico.com

2 La información respecto a la desigualdad salarial, fue consultada en el informe de la OECD intitulado “Todos juntos: ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? (In It Together, Why Less Inequality Benefits All) 2015, del cual diferentes medios nacionales replicaron a través de diferentes notas periodísticas, principalmente por Animal Político así como por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

3 OECD Distribución del Ingreso, Base de Datos

www.stats.oecd.org/

4 La distribución del ingreso, cuestión de vértigo. Junio 23, 2015, Animal Político, Majo Siscar, www.animalpolitico.com

5 *Ibíd.*

6 OECD Distribución del Ingreso, Base de Datos

www.stats.oecd.org/

7 Villanueva, Ernesto y Nucci, Hilda, “Los Parásitos del Poder, cuánto cuesta a los mexicanos mantener los privilegios de los expresidentes” 2015 Ediciones Proceso página 29.

8 *Ibíd.* página 28.

9 *Ibíd.*

10 *Ibíd.* página 32.

11 *Ibíd.* página 14.

12 Gran mayoría de mexicanos, sin pensión suficiente: BID, El Financiero, 28 de abril 2015, www.elfinanciero.com.mx

13 México, el país menos preparado para el retiro, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 21 de octubre 2014,

www.forbes.com.mx

14 Opinión por parte de Enrique Cárdenas, director ejecutivo del Centro de Estudios Económicos Espinosa Yglesias. México, el país menos preparado para el retiro, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 21 de octubre 2014, www.forbes.com.mx

15 Sin pensión 60 por ciento de los mexicanos mayores de 65 años, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 26 de septiembre de 2013, www.forbes.com.mx

16 Los 20 millones de mexicanos que morirán trabajando, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 28 de febrero 2016, www.forbes.com.mx

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de enero de 2017

Diputados: Verónica Delgadillo García (rúbrica), José Clemente Castañeda Hoeflich.

Que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada María del Rocío Rebollo Mendoza, del Grupo Parlamentario del PRI

María del Rocío Rebollo Mendoza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 y el inciso h del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la honorable Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Que el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: “Los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

No obstante la existencia de la citada obligación constitucional, para los diferentes niveles de gobierno de administrar los recursos económicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, el reclamo de la sociedad actual es casi unánime en el sentido de que la constante ha sido el incumplimiento de dicho imperativo en la República Mexicana, por parte de algunos funcionarios principalmente del pasado, de los distintos niveles de gobierno, y en algunos casos de manera escandalosa.

No pretendo politizar caso específico alguno, porque la finalidad que se persigue con el presente planteamiento es la propuesta de medidas que en el futuro eviten la realización de actos de derroche o despilfarro del recurso público, independientemente del partido u organización política a la que pertenezca el funcionario público en funciones.

Debo mencionar que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha veintiséis de mayo de dos mil quince, se reformaron los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para regular la llamada disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.

Conforme a la referida reforma constitucional, en términos del artículo 73, fracciones VIII, y XXIX-W, el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer en las leyes secundarias, lo siguiente:

a) las bases generales para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento;

- b) los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno puedan afectar las participaciones que les correspondan para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan;
- c) la obligación de los mismos de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago de manera oportuna y transparente, en un registro público único;
- d) un sistema de alertas que califique el nivel de endeudamiento de dichos entes públicos;
- e) la posibilidad de otorgar el aval federal a la deuda de los estados y municipios; y
- f) las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.

Bajo esa reforma constitucional, se expidió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, siendo uno de sus objetivos principales, la de establecer una regulación en materia de responsabilidad hacendaria que permita a las entidades federativas y los municipios conducirse bajo criterios y reglas que aseguren una gestión responsable y equilibrada de sus finanzas públicas, generando condiciones favorables para el crecimiento económico y la estabilidad del sistema financiero.

Sin embargo, debe decirse que el tema central tanto de la reforma constitucional de mayo de dos mil quince como la referida legislación, van encaminadas a la determinación de aquellas disposiciones necesarias para un manejo sostenible de las haciendas locales, para la contratación y registro de deuda pública y otro tipo de obligaciones, así como de transparencia y de rendición de cuentas, aplicables a las entidades federativas y los municipios.

Ahora bien, en el segundo párrafo del artículo 1º de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios se establece que: “Las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos se sujetarán a las disposiciones establecidas en la presente Ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas”.

En ese sentido, cabe destacar la acertada inclusión de la palabra “austeridad” que se emplea en dicho párrafo, palabra cuyo significado conforme al diccionario de la Lengua Española significa “cualidad del austero” y austero como adjetivo, significa, entre otras “sin excesos, sin lujos”. Luego entonces, el sentido de la palabra austeridad en materia de recursos económicos públicos, debe enlazarse con el de la modestia. Lo modesto es rehusar lo innecesario, lo lujoso.

Un gasto será necesario si no puedes prescindirlo para realizar los fines de ese ente público. Pero la obligación inmediata que surge si debe realizarse ese gasto, es que el mismo no debe ser lujoso.

Enunciar ejemplos de gastos innecesarios, provocaría que abordáramos cada una de las dependencias, lo cual nos apartaría de lo práctico de esta propuesta, sin embargo se pueden mencionar algunos que pudieran servir de reflexión como los Gastos en Publicidad y Publicación de la gestión del funcionario actual, los Gastos de Viáticos y Viajes en donde existen varias líneas comerciales bajo diferentes precios del pasaje, los Gastos de Vehículos o si es indispensable que el funcionario disponga de un vehículo para uso oficial, como los empleados de la Comisión Federal de Electricidad que todavía no sabemos la explicación del por qué cuentan con vehículo oficial, si es para uso particular.

La ciudadanía nos demanda, a todos los poderes, la austeridad, y esta, debe establecerse de manera institucional, como obligación constitucional de administrar los recursos públicos bajo ese principio.

En el presente caso, propongo incluir la palabra “austeridad” en el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que quede en los siguientes términos: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, austeridad, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

La justificación de la reforma anterior obedece a las siguientes razones:

1. Los objetivos fundamentales del gasto público son el impulso del bienestar colectivo de los gobernados, para abatir la marginación y la desigualdad social, a la vez de generar inversión, así como el sostenimiento racional y transparente de las instituciones públicas.
2. Los recursos financieros de que disponen las instituciones públicas siempre serán escasos si se toma en cuenta, las crecientes necesidades sociales y públicas, y toda vez que algunas de las fuentes de esos recursos a nivel federal, atraviesan por circunstancias inciertas ante los efectos de la crisis financiera internacional.
3. Debe ser obligación institucional de la federación, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, ejercer la administración de los recursos públicos buscando la mayor eficiencia, eficacia, transparencia y austeridad, para lo cual las Dependencias y Entidades públicas, deberán instrumentar las medidas necesarias para fortalecer las acciones tendientes a lograr ahorros y economías en el gasto o gestión pública, sin detrimento de los resultados, para reorientarlos al gasto social, toda vez que el gasto social es el instrumento que permite a los mexicanos el acceso universal a los servicios de salud, a una educación pública de calidad y a una vida acorde con su dignidad.
4. Existe actualmente un generalizado descontento social, al no evidenciar un gasto público ausente de austeridad por parte de las instituciones públicas de los diferentes niveles de gobierno.

Propongo entonces, que el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reforme para incluir el adjetivo “austeridad”, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, austeridad, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...
...
...
...
...
...
...

Para mayor claridad, la propuesta se ilustra en la siguiente tabla a modo de comparación.

Texto vigente

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...
...
...
...
...
...
...

Texto propuesto

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, austeridad, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...
...
...
...
...

...
...

Por lo antes expuesto y justificado, someto a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: se reforma el artículo 134 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, austeridad, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...
...
...
...
...

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 once días del mes de enero de 2017.

Diputada María del Rocío Rebollo Mendoza (rúbrica)

Del Congreso de Michoacán de Ocampo, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Morelia, Michoacán de Ocampo, a 14 Diciembre de 2016.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

Conforme a lo instruido en sesión celebrada en esta fecha, por este conducto se remite acuerdo número 239, mediante el cual se presenta ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto, para reformar el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior para conocimiento y efectos legales conducentes.

Sin otro particular, le enviamos un cordial saludo.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección

Diputado Pascual Sigala Páez (rúbrica)

Presidente

Diputado Wilfrido Lázaro Medina (rúbrica)

Primer Secretario

Diputada María Macarena Chávez Flores (rúbrica)

Segunda Secretaria

Diputada Belinda Iturbide Díaz (rúbrica)

Tercera Secretaria

El honorable Congreso del estado, en sesión celebrada el día de hoy, tuvo a bien aprobar el siguiente:

Acuerdo 239

Primero. La Septuagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso de Michoacán de Ocampo, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos remitir iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma al artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Único. Se reforma al artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 43. Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Notifíquese el presente acuerdo, así como la propuesta de acuerdo, a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para su conocimiento y efectos legales conducentes.

Palacio del Poder Legislativo, Morelia, Michoacán de Ocampo, a los 14 catorce días del mes de diciembre de 2016.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección

Diputado Pascual Sigala Páez (rúbrica)

Presidente

Diputado Wilfrido Lázaro Medina (rúbrica)

Primer Secretario

Diputada María Macarena Chávez Flores (rúbrica)

Segunda Secretaria

Diputada Belinda Iturbide Díaz (rúbrica)

Tercera Secretaria

CONTENIDO

Iniciativas de legislaturas locales

- 2** Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos
- 19** Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso g) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 31** Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 4o.-A Bis a la Ley de Coordinación Fiscal
- 39** Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2o., fracción I, inciso D), numerales 1 y 2, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- 53** Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se derogan el inciso d) del artículo 2o., el artículo 2o.-A y la fracción II del artículo 28 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Anexo III

Martes 17 de enero



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

U. Pts levant y bob

NÚMERO OF-DPL-971-LXI-17

DEPENDENCIA DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

PRESIDENTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN AV. CONGRESO DE LA UNIÓN NUM. 66 COLONIA EL PARQUE DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA C. P. 15960 CIUDAD DE MÉXICO; D. F. 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 12-Enero-2017, aprobó el Acuerdo Legislativo Número 983-LXI-17, 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, JAL. 13 DE ENERO DE 2017



LIC. JOSÉ DE JESÚS REYNOSO LOZA SECRETARIO GENERAL DEL H. CONGRESO DEL ESTADO

Vertical stamp: DEPENDENCIA SECRETARÍA DE GOBIERNO

2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco y del Nacimiento de Juan Plaffo.

Stamp: CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA 16 ENE 2017 RECIBIDO MARLEN QUIROZ FERNANDEZ

004136





1-17

ACUERDO LEGISLATIVO
Aprobado
 FECHA 12 Enero-17
 RUBRICA _____

NÚMERO AL-983-LXI-17
 DEPENDENCIA _____

GOBIERNO
DE JALISCO

P O D E R
LEGISLATIVO

SECRETARÍA
DEL CONGRESO

**H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO
PRESENTES**

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 69.1 fracción I, 97, 153.2 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco presentamos **dictamen de acuerdo legislativo que presenta ante el H. Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos de conformidad a lo siguiente:**

INFOLEJ
 2819-LXI

I. PARTE EXPOSITIVA

El presente acuerdo legislativo con carácter de dictamen resuelve la iniciativa de acuerdo legislativo que eleva al Congreso de la Unión iniciativa de Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos, presentada por el Diputado José Pedro Kumamoto Aguilar presentada y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos el día 10 de enero de 2017.

II. PARTE CONSIDERATIVA

1. El Diputado autor de la iniciativa descrita con anterioridad tiene facultad para presentar iniciativas ante el Congreso del Estado, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Jalisco.
2. El Congreso del Estado tiene competencia para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 35, fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco.
3. La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos es competente para conocer y dictaminar la iniciativa señalada en la Parte Expositiva, de conformidad con el artículo 97 y

Folio 6137

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO
DIRECCIÓN PROCESOS LEGISLATIVOS

RECIBIDO
 12 ENE 2017

HORA 21:30

ENTREGA: MB RECIBIO: 0

Poder Legislativo
JALISCO

DIRECCIÓN DE PROCESOS
LEGISLATIVOS

FOJA No. _____
 DE: _____



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

153.2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, que a la letra dicen:

Artículo 97.

1. Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos el estudio y dictamen o el conocimiento, respectivamente, de los asuntos relacionados con:

I. Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la particular del Estado;

II. Las leyes reglamentarias u orgánicas de dispositivos de la Constitución Política del Estado y los que la Constitución Federal le autorice reglamentar;

III. Las competencias y controversias que se susciten entre el Ejecutivo y el Supremo Tribunal de Justicia, salvo lo previsto en los artículos 76 fracción VI y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. La legislación civil, penal o administrativa, en su aspecto sustantivo;

V. El reglamento de esta ley y demás disposiciones reglamentarias;

VI. La revisión de los dictámenes de las demás comisiones, relativos a leyes del Estado en cuanto a la Constitucionalidad, contravención a otras normas legales, técnica legislativa, congruencia interna y la corrección de estilo;

VII. El análisis y la revisión permanente de la legislación sustantiva jalisciense buscando su codificación y armonía;

XI. (sic) La propuesta ante la Junta de Coordinación Política de la terna para el nombramiento del titular del órgano técnico de Puntos Constitucionales y Técnica Legislativa;

XII. (sic) La supervisión y coordinación del órgano técnico de Técnica Legislativa; y

XIII. (sic) La propuesta a la Asamblea del nombramiento y la remoción de los servidores públicos del órgano técnico de Técnica Legislativa.

Artículo 153.

1. El Congreso del Estado puede presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Las iniciativas de ley o decreto son resoluciones que el Congreso del Estado, a propuesta de cualquiera de los diputados o de las comisiones legislativas,

ENTREGO: <i>MP</i>	RECIBIO: <i>[Firma]</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			FOJA No. <i>12</i> DE: _____



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

emite para plantear al Congreso del Estado de la Unión la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes federales o artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se aprueban mediante dictamen de acuerdo legislativo presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos.

3. El voto que el Congreso del Estado emite en su calidad de integrante del Constituyente Permanente Federal, sigue el mismo trámite que las iniciativas de ley.

4. La iniciativa en comento establece la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 22 de febrero de 2016 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos por los que se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro de los cuales se expone la necesidad de un uso transparente, eficaz y disciplinado uso de los recursos públicos, siendo así que se exponen 37 párrafos que muestran la regulación de la asignación de viáticos nacionales e internacionales, pasajes, gastos de alimentación, telefonía celular, congresos, convenciones y otros eventos aplicables a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, aún con una serie de Lineamientos, así como de declaraciones y discursos públicos, el gobierno sigue mostrando un fuerte derroche monetario en las áreas anteriormente mencionados, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, la oficina de la Presidencia de la República, tiene un gasto total programable de \$1,819,588,182.00 (Mil, ochocientos diecinueve millones, quinientos ochenta y ocho mil, ciento ochenta y dos pesos M.N.), de los cuales 970 millones estarán siendo utilizados para la asesoría, coordinación, difusión y apoyo técnico de las actividades del Presidente de la República y 290 millones en la Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales. Asimismo, en todas las áreas, dependencias y ámbitos de gobierno se expresan diversos excesos y gastos cuya naturaleza va en contra del discurso que han expresado, donde la austeridad no llega y puestos que parecen exentos a la pobreza y preocupación generalizada que nuestro país vive.

Por lo que, en congruencia con lo expresado una y otra vez por diversas personas en el ámbito público, se busca con la presente iniciativa una reestructuración en el financiamiento público dado a los

ENTREGO: <i>[Firma]</i>	RECIBIO: <i>[Firma]</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			FOLIA No. <u>3</u> DE: <u>16</u>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

partidos políticos, así como también un cambio importante en el gasto e inversión del mismo, puesto que al obligar a los partidos a buscar aumentar la votación válida emitida para de esta manera aumentar los recursos económicos a los que pueden ser acreedores se les obligará a mejorar su quehacer, sus prácticas y sus propuestas.

Esto en consecuencia no sólo a la austeridad, sino también a la falta de participación político electoral efectiva como síntoma de un hartazgo ciudadano, de falta de confianza a las y los servidores públicos, gestos que se han visto reflejados en las elecciones, por ejemplo, durante las elecciones de 2015 el Instituto Nacional Electoral (INE) tuvo un gasto de operación que ascendió a \$13, 216, 888, 408.00 MXN (Trece mil, doscientos dieciséis millones, ochocientos ochenta y ocho mil, cuatrocientos ocho pesos M.N.)¹, siendo así que por cada persona registrada en el padrón electoral de ese año hubo un gasto aproximado de 212 pesos; sin embargo, la participación a través del voto fue de apenas un 47.71% del total del padrón.

Dichas cifras, así como en elecciones pasadas ha puesto en marcha diversas acciones de naturaleza diversa, principalmente siendo un tema tratado por académicos y activistas como Andrés Lajous y Javier Aparicio, quienes en conjunto presentaron en 2009 propuestas para disminuir el financiamiento público desde la Asamblea Nacional Ciudadana como "Menos dinero a partidos: ¡Ya bájjenle!"², acción posterior a los escritos en 2007 sobre el financiamiento a partidos en perspectiva comparada aplicable tras la transición política mexicana. Esto se debe a que se observó una posibilidad de avance paulatino hacia unas elecciones más competitivas que puedan desarrollarse en un sistema de partidos realmente diverso, representativo y con verdaderas posibilidades de representación en puestos de poder por parte de una pluralidad importante de personas en cuanto a sus orígenes y desarrollo.

Dicho estudio e iniciativa de la sociedad civil explica el financiamiento público como un aspecto fundamental para mejorar los procesos democrático de nuestro país, esto porque esta clase de financiamiento tiene tres principales bondades: 1) tiene objetivos de

ENTREGO: <i>MP</i>	RECIBIO: <i>B</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			FOJA No. <u>22</u> DE: <u>14</u>

¹ Acuerdo del Consejo General de Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el Presupuesto del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio Fiscal del año 2015.

² Alianza Cívica (2009). "¡Ya bájjenle! Menos dinero a los Partidos". Disponible en: <http://www.alianzacivica.org.mx/yabajenle/> [Consultado 06/01/2017]



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

garantía para partidos y candidatos para contar con los recursos necesarios para desarrollarse; 2) son recursos que se emplean para fomentar la participación ciudadana a través de la difusión de información sobre sus propuestas, plataformas, y proyectos; y 3) para realizar campañas en estrictos criterios de igualdad de condiciones.³

La presente propuesta traería una serie de ventajas no sólo de índole presupuestaria, sino también en cuestiones de participación ciudadana efectiva. Esto ayudará a que los procesos de votación contengan un peso decisivo no sólo de carácter numérico, sino también que exprese posicionamientos ideológicos y políticos como podría serlo el voto nulo.

Bajo la fórmula actual de financiamiento público, se han destinado poco más de 4 mil millones de pesos en 2016. Ahora, utilizando la propuesta de la presente iniciativa, el financiamiento se reduciría en poco más de 1,500 de pesos, lo que representa una reducción del 59%.⁴

Mientras que durante el 2016 y bajo los cambios dados por la Unidad de Medida y actualización los ahorros bajo la fórmula presentada en la presente iniciativa los ahorros sería de \$2,253,304,202.864, bajo el entendido que la Unidad de Medida y Actualización al día de hoy se encuentra a \$73.04, por lo que el 65% de ésta son \$47.476, el padrón electoral en diciembre 2016 era de 85,381,455 y la votación emitida en 2015 de 37,919,492, siendo así que:

Fórmula propuesta	Fórmula actual
65% UMA multiplicada por votación válida emitida: \$1,800'265754.716	65% UMA multiplicado por padrón electoral \$4,053'569,957.58

Asimismo, y en un esfuerzo conjunto para buscar la reestructuración del financiamiento a partidos políticos, es de mencionar que distintos

³ Aparicio Castillo, Javier (2007). "Financiamiento público a partidos Políticos". División de Estudios Políticos CIDE.

⁴ Para este cálculo se utilizó el padrón electoral nacional con corte al 21 de agosto de 2015 y la votación válida emitida para diputados de MR en las elecciones de 2015 de acuerdo al PREP del INE.

ENTREGO: *AN* RECIBIO: *Q*

Power Legislativo JALISCO

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

FOJA No. 5

DE: 16



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

actores políticos han trabajado en el pasado en esta idea. Por mencionar algunos casos locales, el diputado local de Jalisco de la LX Legislatura Héctor Pizano Ramos propuso en abril de 2013 una iniciativa para modificar la fórmula del financiamiento a partidos políticos y pasar de usar como base el 65% del salario mínimo a usar el 35%. Asimismo, en 2014 el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco presentó una iniciativa de reforma política que, entre otras cosas, contemplaba utilizar la votación válida emitida para calcular el financiamiento a los partidos políticos locales.

A nivel federal, los Grupos Parlamentarios – así como los dirigentes de los Partidos Políticos – se han declarado a favor de la reducción del financiamiento público e inclusive han propuesto su eliminación. Sin embargo, dichas iniciativas han quedado abandonadas en Comisiones de las cámaras que conforman al Congreso de la Unión. Por mencionar algunos ejemplos, en los últimos años han presentado iniciativas al respecto de la reducción al financiamiento de los partidos políticos el Partido Encuentro Social en 2016, MORENA en 2016, el Partido Movimiento Ciudadano en 2014, el Partido Acción Nacional en 2015. Bajo el entendido entonces de dicho sustento y en congruencia con las acciones de austeridad donde en conjunto se busca que el compromiso gubernamental avance a más allá que al discurso y se transforme en acciones a favor de la ciudadanía.

De acuerdo con la ACE Electoral Knowledge Network, una organización no gubernamental dedicada al estudio e investigación en materia electoral que trabaja en red con organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y con instancias nacionales como el Instituto Nacional Electoral, las fórmulas para el financiamiento público en las distintas regiones del mundo varían dependiendo de distintos factores como los estándares legales y los precedentes culturales, lo que se ha considerado en la elaboración de la presente iniciativa. En esa inteligencia, existen diversos ejemplos internacionales de fórmulas diversas en distintos países en diversas regiones. En España, por ejemplo, se ha privilegiado un esquema netamente mixto de financiamiento público y privado, y existe una fórmula que correlaciona el porcentaje de votos y escaños obtenidos en las elecciones generales el cual asemeja en su fórmula a la propuesta. En Guatemala, el esquema de financiamiento otorga el equivalente en quetzales (moneda guatemalteca) a dos dólares americanos por cada voto válido emitido a favor de algún partido político, siempre que este obtenga más de cuatro por ciento de la votación válida total.

 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
	FOJA No. <u>6</u> DE: <u>16</u>
ENTREGO: <u>MD</u> RECIBIO: <u>D</u>	



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

En ese sentido, nos podemos dar cuenta de países con esquemas similares, sino es que idénticos al propuesto, para el financiamiento de los partidos políticos nacionales, por lo que cabe señalar que no seríamos el primer país en aplicar una fórmula de esta naturaleza. Además de los países ya señalados, esto sucede en otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile y Honduras.⁵ En términos generales, podría decirse que este es un método de financiamiento para partidos políticos que es utilizado en países con condiciones sociopolíticas similares a las de México; sin embargo, la aplicación de esta fórmula en concreto deviene de un análisis del contexto del sistema político-electoral mexicano en términos de financiamiento público, rendición de cuentas y austeridad en el ejercicio del gasto público de partidos políticos desde una perspectiva histórica y cultural.

El artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana establece que el financiamiento político es una prioridad y señala que se debe prestar especial atención a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiamiento de las actividades de los partidos políticos. Esto refleja la preocupación que existe en el continente americano respecto del gasto público que se destina al financiamiento de partidos político, misma que es patente en el estado mexicano. En nuestro caso, al igual que en el caso colombiano, se ha privilegiado el financiamiento público sobre el privado y esto genera una obligación hacia el interior del país de realizar gastos pertinentes, austeros, transparentes y con rendición de cuentas, pero también genera obligaciones hacia la comunidad internacional – en este caso la interamericana – frente a una realidad continental.

Algunos ejemplos de textos normativos que dan cuenta de lo que se ha expuesto en este apartado son los siguientes:

Argentina

Artículo 9 de la Ley de Financiación de Partidos Políticos.

Art 9 - "Asignación Fondo Partidario Permanente. Los recursos disponibles para el aporte anual para el desenvolvimiento institucional se distribuirán de la siguiente manera: a) veinte por

ENTREGO: <i>MD</i>	RECIBIDO: <i>B</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

⁵ Gutiérrez, P. & Zovatto, D. (2011). "Financiamiento de los partidos políticos en América Latina". México: Universidad Nacional Autónoma de México.



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

ciento (20%), en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos. b) ochenta por ciento (80%), en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Sólo participarán en esta distribución los partidos que acrediten haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al uno por ciento (1%) del padrón electoral"

Chile

Art. 13 y 14 de la Ley de Gastos Electorales:

Art. 13 - "Tratándose de candidaturas a Presidente de la República [...] El reembolso alcanzará a una suma que no excederá el equivalente, en pesos, a tres centésimos de unidad de fomento por voto obtenido por el candidato respectivo. [...]".

Art. 14 - "Al inicio del período de campaña electoral, cada partido inscrito que presente candidatos a la respectiva elección de senadores, diputados, alcaldes y concejales, tendrá derecho a que el Estado pague en su favor una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza, incluidos los independientes que hubieren ido en pacto o subpacto con él, multiplicado por el equivalente en pesos a diez milésimos de unidad de fomento. Aquellos partidos que no hubieren participado en la elección de igual naturaleza anterior tendrán derecho a recibir una cantidad igual a la que corresponda al partido político que hubiere obtenido en ella el menor número de sufragios.

Colombia

Artículo 17 de la Ley 1475 de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales.

Art. 17 - 1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.

3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.

4. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Consejos Municipales.

ENTREGO: *MP* RECIBIO: *[Signature]*

Pod. Legislativo JALISCO

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

FOJA No. *2*

DE: *[Signature]*



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.

6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas".

El Salvador

Artículo 52 de la Ley de Partidos Políticos:

Art. 52 - "Los partidos políticos o coaliciones que participen en las elecciones, de conformidad al artículo 210 de la Constitución de la República, tendrán derecho a recibir del Estado, una suma de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, para Diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa, y para Concejos Municipales. La cuantía que se pagará por los votos de las elecciones indicadas en el inciso anterior, será la cantidad que se pagó en la elección anterior para cada una de ellas, incrementada por la inflación acumulada, reconocida por el Banco Central de Reserva, que se haya producido durante el período entre cada una de las elecciones de que se trate. Los partidos políticos o coaliciones que participen en una segunda elección presidencial, tendrán derecho a recibir, por cada voto válido obtenido en esta elección, una cantidad igual al cincuenta por ciento de lo pagado en las primeras elecciones."

Panamá

Artículo 47 Código Electoral de Panamá:

1. A los candidatos de libre postulación les será entregado un aporte en base a votos, según se explica a continuación: 1.1. Aporte en base a votos. Para determinar este aporte, se multiplicará la cifra por voto establecida en el punto B.2.3. por los votos obtenidos por cada candidato de libre postulación. 1.2. Entrega del aporte en base a votos. El dinero que cada candidato de libre postulación tenga derecho a recibir según el cálculo anterior, se le entregará en un solo pago, dentro de los treinta días calendario siguientes a la entrega de la última credencial a los candidatos proclamados. 2. A los partidos políticos se les entregará un aporte fijo igualitario y un aporte en base a los votos, según se explica a continuación: 2.1. Aporte fijo igualitario. El veinte por ciento (20%) de lo que quede en concepto de

ENTREGO: <i>MD</i>	RECIBIO: <i>[Firma]</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			FOJA No. _____ DE: _____



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

financiamiento posterior a las elecciones se repartirá por partes iguales a los partidos, para contribuir al financiamiento de los gastos que demanden sus oficinas partidarias en las provincias y/o comarcas. 2.2. Entrega del aporte fijo igualitario. El dinero que cada partido tiene derecho a recibir según el cálculo anterior se entregará trimestralmente durante cinco años, en anualidades iguales, adelantando siempre un trimestre, el primero de los cuales se inicia el 1 de julio del año de las elecciones. Cada desembolso trimestral subsiguiente al adelanto requerirá la justificación del gasto correspondiente al trimestre anterior ante el Tribunal Electoral. 2.3. Aporte en base a votos. Para determinar este aporte, se obtendrá primero el promedio de votos obtenido por cada uno de los partidos en las cuatro elecciones (Presidente, Diputados, Alcaldes y Representantes de Corregimiento), y se sumarán esos promedios con los votos obtenidos por cada uno de los candidatos de libre postulación que hayan sido elegidos, independientemente del tipo de elección. A esta suma se le llamará total de votos válidos para el reparto. Lo que quede para el financiamiento posterior a las elecciones, hecha la deducción del punto 2.1, se dividirá entre el total de votos válidos para el reparto, para obtener la cifra que, por cada voto, le reconocerá el Tribunal Electoral a cada partido y a cada candidato de libre postulación. Esta cifra por voto será multiplicada por el promedio de votos obtenido por cada partido, para determinar la cantidad de dinero que tiene derecho a recibir cada partido en concepto de aporte en base a votos. 2.4. Entrega del aporte en base a votos. El dinero que cada partido tenga derecho a recibir según el cálculo anterior se le entregará trimestralmente en cinco anualidades iguales, adelantando siempre un trimestre, el primero de los cuales se inicia el 1 de julio del año de las elecciones. Cada desembolso trimestral subsiguiente al adelanto requerirá la justificación del gasto correspondiente al trimestre anterior ante el Tribunal Electoral. Esta contribución posterior a las elecciones se destinará para financiar actividades partidarias como: a. Gastos de funcionamiento de sus oficinas en provincias y comarcas, no cubiertos por el aporte fijo igualitario. b. Realización periódica de actividades consultivas, organizacionales y de bases, con el fin de contribuir con el fortalecimiento de su democracia interna. c. La educación cívico-política con énfasis en la enseñanza de la democracia, la importancia del estado de derecho, del papel que deben jugar las autoridades elegidas mediante el voto popular en una sociedad democrática, de los principios y programas del gobierno de cada partido, en relación con los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales de la Nación y capacitación. Para estas actividades se destinará un mínimo de cincuenta por ciento (50%) de este aporte anual en base a

ENTREGA: *MP* RECIBIO: *[Signature]*
Poder Legislativo JALISCO
DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
FOJA No. *10*
DE: *[Signature]*



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

votos, del cual utilizarán un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres.

Paraguay

Artículo 71 Código Electoral:

Art. 71 - "El Presupuesto General de la Nación contemplará anualmente una partida global a nombre del Tribunal Superior de Justicia Electoral para ser distribuida por el mismo en concepto de aporte del Estado entre los partidos políticos reconocidos e inscriptos. El monto de este aporte no será inferior al 5% (cinco por ciento) ni superior al 15% (quince por ciento) del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto obtenido por los partidos políticos en las últimas elecciones para el Congreso, y deberá ser íntegramente entregado dentro de los primeros 90 (noventa) días del año. Sólo participarán en esta distribución los partidos políticos que acrediten haber obtenido un número de votos en las últimas elecciones para el Congreso no inferior al 2% (dos por ciento) del padrón electoral".

República Dominicana

Art. 50 de la Ley Electoral No. 275-97:

"En los años de Elecciones General, la distribución de las contribuciones ordinarias del Estado se hará de la manera siguiente: 1.- El ochenta por ciento (80%) se distribuirá en partes iguales entre los partidos que obtuvieron más del cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en los últimos comicios. 2.- El veinte por ciento (20%) se distribuirá de la siguiente manera: el doce por ciento (12%) en partes iguales para los que obtuvieron menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las elecciones previas y los de nuevo reconocimiento si los hubiere; el restante ocho por ciento (8%) se distribuirá en proporción a los votos válidos obtenidos por cada uno de los partidos que obtuvieron menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en las últimas elecciones".

Uruguay

Ley de partidos políticos:

Art. 20 - "La contribución del Estado para los gastos de la elección nacional, será el equivalente en pesos uruguayos al valor de 87 UI (ochenta y siete unidades indexadas) por cada voto válido emitido a favor de las candidaturas a la Presidencia de la República y, para el caso de la segunda elección, será una suma equivalente a 10 UI (diez unidades indexadas). Para las elecciones departamentales, el valor será equivalente a 13 UI (trece unidades indexadas) por cada

ENTREGO:	MP	RECIBIO:	MP
 Poder Legislativo JALISCO			
DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS		FOJA No. 11	
DE:		MP	



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

voto válido emitido a favor de cada una de las candidaturas a Intendente Municipal. En las elecciones internas la contribución del Estado ascenderá a 13 UI (trece unidades indexadas) por cada voto válido emitido a favor de las candidaturas”.

Todas estas fórmulas reguladas por distintos cuerpos normativos en el continente corresponden al financiamiento público directo que reciben los partidos políticos en cada país. Es de destacarse que todas y cada una de ellas establecen que hay una correlación directa entre el financiamiento público recibido de manera proporcional entre partidos a la emisión de votos válidos a su favor, es decir al número de votos que reciben y no a la ampliación o reducción del padrón electoral general como sucede en nuestro país.⁶

5. Una vez realizado el estudio y análisis de la iniciativa materia de este dictamen nos permitimos hacer las siguientes consideraciones:

a) Con el objeto de lograr una competencia más equitativa y justa entre los distintos grupos políticos; garantizar la licitud de los recursos para financiar las actividades partidistas y las campañas políticas y brindar una oportunidad real de competencia entre los distintos candidatos, hace más de 25 años se estableció el financiamiento público para los partidos políticos. Desde entonces se han hecho muchas reformas para adecuar y afinar este mecanismo de conformidad a las necesidades y a las demandas que han surgido; un claro ejemplo de estos cambios, son los candidatos independientes, que sin ser partidos políticos, tienen derecho a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus campañas electorales, logrando así mantener una competencia más equitativa; garantizar la licitud de los recursos para las campañas y brindar una oportunidad real de competencia.

b) La fórmula que se aplica actualmente para el cálculo del financiamiento a distribuir entre los partidos políticos comenzó a implementarse con la reforma del año 2007. El argumento principal fue contener el crecimiento desmedido del financiamiento que con la fórmula anterior contenía factores de alta variabilidad, como eran el índice nacional de precios al consumidor; el número de partidos

ENTREGO: <i>MD</i>	RECIBIO: <i>B</i>		Poder Legislativo	DIRECCION DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			JALISCO	
			FOJA No. <i>12</i>	
			DE: <i>12</i>	

⁶ Datos obtenido e legislaciones nacionales y del Carter Center, vistos en: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vdq_a2_final2.pdf. Consultado el 06/01/2017.



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

políticos representados en las cámaras; el número de diputados y senadores y la duración de las campañas. Esto, sumado a la complejidad de la formula, dieron como resultado la actual.

c) Si bien es cierto que de acuerdo a los cálculos realizados hace 10 años el ahorro puede ser considerable, actualmente el financiamiento público para los partidos políticos resulta excesivo; debemos adoptar medidas para reajustar la utilización de los recursos públicos; no podemos perder de vista la situación económica actual, las carencias y necesidades sociales que aquejan nuestra nación. El exceso de financiamiento a los partidos políticos ha sido uno de los reclamos mas sentidos de los ciudadanos.

d) Uno de los fines de los partidos políticos es "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público"; sin embargo, la realidad es que la participación de los ciudadanos en los últimos procesos electorales ha disminuido: en el año 2009 hubo una participación del 57% mientras que en el último proceso electoral en 2015 disminuyó al 52%. El abstencionismo en las jornadas electorales, es el indicador más claro de la falta de credibilidad que tenemos los políticos y del desinterés de los ciudadanos en la vida democrática de nuestro Estado, por lo que resulta no solo incongruente, sino ofensivo que los partidos políticos sean financiados de forma tan desmedida. En este sentido, estamos de acuerdo con la propuesta del Diputado José Pedro Kumamoto Aguilar en cuanto a modificar la fórmula para el cálculo del financiamiento público para que sea a partir del número de ciudadanos que acudan a votar que se determine la cantidad de dinero a distribuir.

III. PARTE RESOLUTIVA

Por lo anterior, proponemos a la Asamblea del Congreso del Estado de Jalisco el siguiente

ACUERDO LEGISLATIVO

QUE PRESENTA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 DE LA

ENTREGA:	RECIBIDO:
<i>[Signature]</i>	<i>[Signature]</i>
 Poder Legislativo JALISCO	
DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS	
FOJA No. <u>13</u>	DE: <u>16</u>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 51 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS.

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 LOS ARTÍCULOS 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 51 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 41, fracción II, inciso a) y el artículo 116, fracción IV, inciso g) 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 la votación válida emitida en la elección federal inmediata anterior en la que se eligió a diputados por el principio de mayoría relativa, por el sesenta y cinco por ciento de la unidad de medida y actualización vigente en el país. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos

ENTREGO: <i>AM</i>	RECIBIO: <i>O</i>		PODER LEGISLATIVO
			JALISCO
			DIRECCIÓN DE PROCESOS
			LEGISLATIVOS
		FOJA No. <i>14</i>	
		DE: <i>14</i>	



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos

políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma el artículo 51, inciso a), fracción I 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 la votación válida emitida en la elección federal o local inmediata anterior en la que se eligió a diputados por el principio de mayoría relativa, según sea el caso, por el sesenta y cinco por ciento de la unidad de medida y actualización vigente en el país.

II. a V. [...]

b) a c) [...]

2. a 3. [...]

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Atentamente

Guadalajara, Jalisco a 12 de enero de 2017.

Comisión de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos

ENTREGO: <i>[Firma]</i>	RECIBIO: <i>[Firma]</i>		DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS



GOBIERNO DE JALISCO

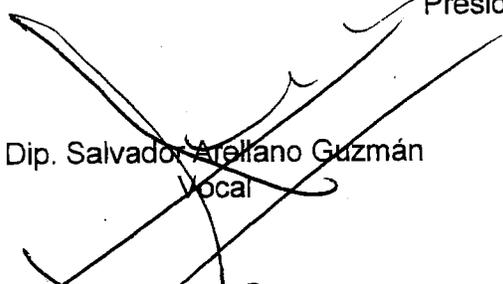
PODER LEGISLATIVO

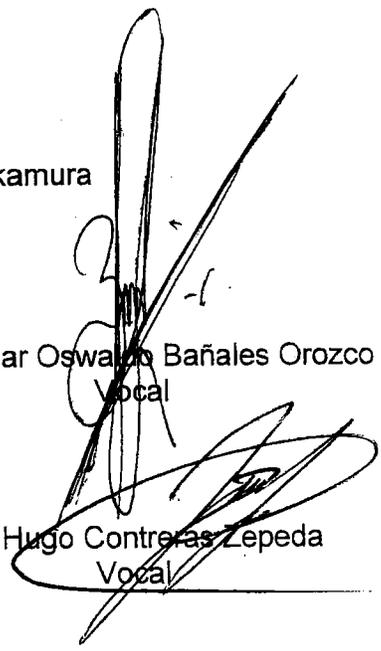
SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos


Dip. María del Rocio Corona Nakamura
Presidenta


Dip. Salvador Arellano Guzmán
Vocal


Dip. Edgar Oswaldo Bañales Orozco
Vocal


Dip. Juana Ceballos Guzmán
Vocal


Dip. Hugo Contreras Zepeda
Vocal

Dip. Saúl Galindo Plazola
Vocal

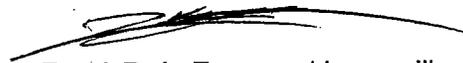
Dip. José García Mora
Vocal

Dip. Ramón Demetrio Guerrero Martínez
Vocal


Dip. Liliana Guadalupe Morones Vargas
Vocal


Dip. Erika Lizbeth Ramírez Pérez
Vocal

Dip. Felipe de Jesús Romo Cuéllar
Vocal


Dip. Hugo René Ruíz Esparza Hermosillo
Vocal

Dip. Augusto Valencia López
Vocal

ENTREGO: 	RECIBIO: 	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			FOJA No. <u>16</u> DE: <u>16</u>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

Ptos. Const.

NÚMERO OF-DPL-972-LXI-17
DEPENDENCIA DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

PRESIDENTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
H. CONGRESO DE LA UNIÓN
AV. CONGRESO DE LA UNIÓN NUM. 66
COLONIA EL PARQUE
DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA
C. P. 15960 CIUDAD DE MÉXICO; D. F.
P R E S E N T E.

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 12-Enero-2017, aprobó el Acuerdo Legislativo Número 984-LXI-17, 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, JAL. 13 DE ENERO DE 2017

LIC. JOSÉ DE JESÚS REYNOLDO GARCÍA
SECRETARIO GENERAL DEL H. CONGRESO DEL ESTADO



2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco y del Natalicio de Juan Huilfo

RECIBIDO
MARLEN QUIROZ FERNANDEZ
16 ENE 2017
SECRETARIA TÉCNICA
H. CAMARA DE DIPUTADOS
CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

004137



16 ENE 16 PM 2 15

DEPENDENCIA
DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

INFOLEJ
2812-LXI

ACUERDO LEGISLATIVO
Aprobado
FECHA 12-Enero-17
RUBRICA

NÚMERO AL-984-LXI-17
DEPENDENCIA

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO
PRESENTES

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 69.1 fracción I, 97, 153.2 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco presentamos **iniciativa de acuerdo legislativo que presenta ante el H. Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** de conformidad a lo siguiente:

I. PARTE EXPOSITIVA

El presente acuerdo legislativo con carácter de dictamen resuelve la iniciativa de ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por al Grupo Parlamentario del PRI, a partir de la propuesta que hiciera mediante oficio el Ejecutivo del Estado el 10 de enero de 2017, dicha iniciativa fue turnada el mismo día a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos.

II. PARTE CONSIDERATIVA

1. El Gobernador del Estado de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, presentó oficio ante la Oficialía de partes del H Congreso del Estado el 10 de enero de 2017, que al carecer de facultades constitucionales para presentar iniciativa de reforma a la Carta Magna, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en voz de su coordinador, hace suya la propuesta y formalmente la eleva como iniciativa de Acuerdo Legislativo ante esta Soberanía.

Que el artículo 71 de la Constitución Federal establece que es facultad de las legislaturas presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley como es el caso que nos ocupa y a continuación se fundamenta.

2. El Congreso del Estado tiene competencia para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

006138

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO
DIRECCION PROCESOS LEGISLATIVOS
RECIBIDO
12 ENE 2017
HORA 21:35

ENTREGA: MP RECIBIO: 2
Poder Legislativo JALISCO
DIRECCION DE PROCESOS LEGISLATIVOS
FOJA No. 16
DE: 16



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

en relación con el artículo 35, fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

3. La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos es competente para conocer y dictaminar la iniciativa señalada en la Parte Expositiva, de conformidad con el artículo 97 y 153 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, que a la letra dicen:

Artículo 97.

1. Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos el estudio y dictamen o el conocimiento, respectivamente, de los asuntos relacionados con:

- I. Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la particular del Estado;
- II. a la XIII....

Artículo 153.

1. ...El Congreso del Estado puede presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Las iniciativas de ley o decreto son resoluciones que el Congreso del Estado, a propuesta de cualquiera de los diputados o de las comisiones legislativas, emite para plantear al Congreso del Estado de la Unión la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes federales o artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se aprueban mediante dictamen de acuerdo legislativo presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos.

3. El voto que el Congreso del Estado emite en su calidad de integrante del Constituyente Permanente Federal, sigue el mismo trámite que las iniciativas de ley.

4. La iniciativa en comento establece en su exposición de motivos lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

ENTREGO: <i>MD</i>	RECIBIDO: <i>[Firma]</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS	FOJA No. <i>12</i>
				DE: <i>[Firma]</i>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reformula el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ante la realidad económica que enfrenta el País llama a revisar el destino del gasto público, buscando el beneficio de la población, a efecto de mejorar sus condiciones de vida y garantizar el disfrute de sus derechos fundamentales.

No pasa desapercibido que la participación democrática y el ejercicio del sufragio tanto activo como pasivo constituyen también derechos constitucionales reconocidos como político-electorales y que en esa medida la Ley Fundamental del País ha establecido mecanismos tendientes a garantizarlos, entre otras formas, a través de los partidos políticos como entidades de interés público.

Sin embargo, en la ponderación de derechos es incuestionable que se debe privilegiar los derechos fundamentales como el acceso a la salud, a la educación, a la vivienda digna, por mencionar algunos de los derechos que tienen un contenido prestacional por parte del Estado, esto es, que para su protección y cumplimiento los presupuestos públicos deben destinar recursos que permitan dar cobertura mediante infraestructura y prestación de servicios públicos hospitalarios, educativos, de movilidad, por mencionar algunos con cargo a los propios impuestos que aporta la sociedad.

Los presupuestos públicos siempre han sido insuficientes para cubrir estas necesidades básicas; sin embargo, ha sido una demanda social reiterada de los últimos tiempos el retirarles el financiamiento público a los partidos políticos ante la crisis de credibilidad que han generado con su actuar y que se exacerba ante la deficiencia en la cobertura de los servicios públicos.

Si lo anterior no fuera suficiente, en días pasados el alza en los precios de combustibles cimbró al país. Jalisco particularmente quedó en una situación comprometida con el costo de la gasolina más alto a nivel nacional.

Por supuesto, esta situación devino en molestia. No es para menos. El incremento en combustibles se encuentra por encima del nivel de la inflación y también muy por encima del incremento en el salario mínimo.

En total contraste a esta realidad económica y social, los partidos políticos nacionales preservan sus prerrogativas sobre financiamiento público intactas, es decir, financiando sus actividades con cargo a los recursos públicos, lo que reduce la posibilidad de destinar mayor presupuesto a programas sociales tendientes a garantizar los derechos fundamentales antes mencionados.

Reitero que los tiempos actuales nos llaman a la congruencia y la empatía con la sociedad. Con este espíritu, es necesario pasar de las palabras a la acción a fin de adoptar las primeras medidas para hacer frente a la situación actual y mitigar los efectos del alza en combustibles, para que Jalisco no se detenga.

ENTREGO: <i>AVP</i>	RECIBIO: <i>B</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS	FOJA No. <u>3</u>
				DE: <u>10</u>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que las grandes cantidades de recursos públicos del presupuesto que eran destinadas al mantenimiento de los partidos políticos, ante las circunstancias económicas por las que atraviesa el país y las que tendrá que enfrentar el Estado, se vuelve imperioso, además de ser un reclamo social, el destinar aquel gasto a los rubros más necesitados, como lo son los programas sociales, en especial aquellos que ayuden en forma productiva a la economía familiar.

Amén de lo anterior, destaca que los medios electrónicos así como los medios de información públicos y privados, permiten garantizar la participación democrática disminuyendo los costos por propaganda electoral e incluso demostrando que son más eficaces para difundir la libre expresión de ideas, principios y propuestas de los partidos políticos. Sin pasar por alto que tienen derecho a acceder a financiamiento privado, por lo que en todo caso debe ser éste el que se privilegie respecto del gasto público, y que sea los propios ciudadanos quienes decidan si desean destinar sus recursos a financiar las actividades del partido político de su preferencia; y de ahí que el acceso a los recursos públicos por parte de éstos deba limitarse exclusivamente a financiar las actividades tendientes a la obtención del voto. Garantizando así el Estado el ejercicio al sufragio y la participación democrática como derechos políticos-electorales del ciudadano.

DICE	DEBE DECIR
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) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para las 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 y remanentes;

5. Una vez realizado el estudio y análisis de la iniciativa que propone el Gobernador del Estado de Jalisco, los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales hacemos las siguientes consideraciones:

a) Con el objeto de lograr una competencia más equitativa y justa entre los distintos grupos políticos; garantizar la litud de los recursos para financiar las actividades partidistas y las campañas políticas y brindar una oportunidad real de competencia entre los distintos candidatos, hace más de 25 años se estableció el financiamiento público para los partidos políticos. Desde entonces se han hecho muchas reformas para adecuar y afinar este mecanismo de conformidad a las necesidades y a las demandas que han surgido; un claro ejemplo de estos cambios, son los candidatos independientes, que sin ser partidos políticos, tienen derecho a recibir financiamiento

ENTREGO: *MP* RECIBIO: *G*

Poder Legislativo JALISCO

DIRECCION DE PROCESOS LEGISLATIVOS

FOJA No. 4

DE: 28



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

público para el desarrollo de sus campañas electorales, logrando así mantener una competencia más equitativa; garantizar la licitud de los recursos para las campañas y brindar una oportunidad real de competencia.

b) La fórmula que se aplica actualmente para el cálculo del financiamiento a distribuir entre los partidos políticos comenzó a implementarse con la reforma del año 2007. El argumento principal fue contener el crecimiento desmedido del financiamiento que con la formula anterior contenía factores de alta variabilidad, como eran el índice nacional de precios al consumidor; el número de partidos políticos representados en las cámaras; el número de diputados y senadores (independientemente del principio por el que hayan sido electos) y la duración de las campañas. Esto, sumado a la complejidad de la formula, dieron como resultado la actual.

c) Si bien es cierto que de acuerdo a los cálculos realizados hace 10 años el ahorro puede ser considerable, actualmente el financiamiento público para los partidos políticos resulta excesivo; debemos adoptar medidas para reajustar la utilización de los recursos públicos; no podemos perder de vista la situación económica de los jaliscienses, las carencias y necesidades sociales que aquejan nuestro Estado.

d) Uno de los fines de los partidos políticos es "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público"; sin embargo, la realidad es que la participación de los ciudadanos en los últimos procesos electorales ha disminuido: en el año 2009 hubo una participación del 57% mientras que en el último proceso electoral en 2015 disminuyó al 52%. El abstencionismo en las jornadas electorales, es el indicador más claro de la falta de credibilidad que tenemos los políticos y del desinterés de los ciudadanos en la vida democrática de nuestro Estado, por lo que resulta no solo incongruente, como lo menciona el Señor Gobernador en su exposición de motivos, sino ofensivo, que los partidos políticos sean financiados de forma tan desmedida.

e) Coincidimos con el Gobernador cuando menciona que ha sido una demanda social reiterada de los últimos tiempos el retirarles el financiamiento público a los partidos políticos, por lo que es necesaria la reforma a la Constitución Federal para que los Estados queden exentos de la obligación de otorgar financiamiento a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias; salvaguardando la equidad en las contiendas electorales, al mantener el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, en el año en que se celebren elecciones.

f) Además de las consideraciones antes vertidas, debemos considerar que es urgente tomar acciones que muestren la congruencia y el compromiso de sus representantes ante el incremento a los combustibles, lo que ha generado una molestia aún mayor de los ciudadanos con justa razón como lo expone la iniciativa en cuestión. Sabemos que es necesario hacer ajustes en los gastos y debemos empezar por los más sensibles para los ciudadanos; por eso estamos de acuerdo con la propuesta que hace el Gobernador

ENTREGO: <i>MP</i>	RECIBIO: <i>B</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			FOJA No. <u>5</u>
			DE: <u>10</u>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz y proponemos hacer propia de esta asamblea su iniciativa a fin de presentarla ante el Congreso de la Unión.

III. PARTE RESOLUTIVA

Una vez estudiado el punto que integra la iniciativa en comento, la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos considera lo siguiente:

a) Con el objeto de lograr una competencia más equitativa y justa entre los distintos grupos políticos; garantizar la licitud de los recursos para financiar las actividades partidistas y las campañas políticas y brindar una oportunidad real de competencia entre los distintos candidatos, hace más de 25 años se estableció el financiamiento público para los partidos políticos. Desde entonces se han hecho muchas reformas para adecuar y afinar este mecanismo de conformidad a las necesidades y a las demandas que han surgido; un claro ejemplo de estos cambios, son los candidatos independientes, que sin ser partidos políticos, tienen derecho a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus campañas electorales, logrando así mantener una competencia más equitativa; garantizar la licitud de los recursos para las campañas y brindar una oportunidad real de competencia.

b) La fórmula que se aplica actualmente para el cálculo del financiamiento a distribuir entre los partidos políticos comenzó a implementarse con la reforma del año 2007. El argumento principal fue contener el crecimiento desmedido del financiamiento que con la formula anterior contenía factores de alta variabilidad, como eran el índice nacional de precios al consumidor; el número de partidos políticos representados en las cámaras; el número de diputados y senadores (independientemente del principio por el que hayan sido electos) y la duración de las campañas. Esto, sumado a la complejidad de la formula, dieron como resultado la actual.

c) Si bien es cierto que de acuerdo a los cálculos realizados hace 10 años el ahorro puede ser considerable, actualmente el financiamiento público para los partidos políticos resulta excesivo; debemos adoptar medidas para reajustar la utilización de los recursos públicos; no podemos perder de vista la situación económica de los jaliscienses, las carencias y necesidades sociales que aquejan nuestro Estado.

ENTREGO: <i>MP</i>	RECIBIO: <i>B</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			FOJA No. <i>6</i> DE: <i>18</i>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d) Uno de los fines de los partidos políticos es "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público"; sin embargo, la realidad es que la participación de los ciudadanos en los últimos procesos electorales ha disminuido: en el año 2009 hubo una participación del 57% mientras que en el último proceso electoral en 2015 disminuyó al 52%. El abstencionismo en las jornadas electorales, es el indicador más claro de la falta de credibilidad que tenemos los políticos y del desinterés de los ciudadanos en la vida democrática de nuestro Estado, por lo que resulta no solo incongruente, como lo menciona el Señor Gobernador en su exposición de motivos, sino ofensivo, que los partidos políticos sean financiados de forma tan desmedida.

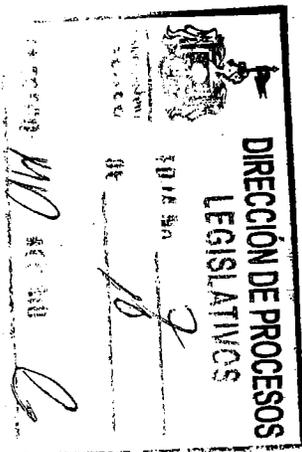
e) Coincidimos con el Gobernador cuando menciona que ha sido una demanda social reiterada de los últimos tiempos el retirarles el financiamiento público a los partidos políticos, por lo que es necesaria la reforma a la Constitución Federal para que los Estados queden exentos de la obligación de otorgar financiamiento a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias; salvaguardando la equidad en las contiendas electorales, al mantener el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, en el año en que se celebren elecciones.

f) Además de las consideraciones antes vertidas, debemos considerar que es urgente tomar acciones que muestren la congruencia y el compromiso de sus representantes ante el incremento a los combustibles, lo que ha generado una molestia aún mayor de los ciudadanos con justa razón como lo expone la iniciativa en cuestión. Sabemos que es necesario hacer ajustes en los gastos y debemos empezar por los más sensibles para los ciudadanos.

Por lo anterior, proponemos a la Asamblea del Congreso del Estado de Jalisco el siguiente

ACUERDO LEGISLATIVO

QUE PRESENTA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA EL INCISO g) DE LA FRACCIÓN IV DEL





GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 116 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, 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 INCISO g) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el inciso g) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Art. 116. [...]

[...]

I. a III. [...]

IV. [...]

a) al f) [...]

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para las 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 y remanentes;

h) a p) [...]

V. a IX. [...]

ENTREGO: <i>MD</i>	RECIBIO: <i>CS</i>		DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS	FOJA No. _____
				DE: _____



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto iniciará su vigencia al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las entidades federativas, dentro de los 30 días naturales siguientes al inicio de la vigencia del presente decreto, realizarán las adecuaciones presupuestales necesarias para que el gasto presupuestado en su ejercicio fiscal 2017 al financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, se reasigne a una partida presupuestal que fondee medidas y programas para apoyar la economía familiar.

Dentro del mismo plazo, armonizarán su legislación local de acuerdo al contenido del presente decreto.

Atentamente

Guadalajara, Jalisco a 12 de enero de 2017.

Poder Legislativo JALISCO	
ENTREGO:	RECIBIDO:
<i>[Firma]</i>	<i>[Firma]</i>
DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS	
FOJA No. <u>9</u>	DE: <u>[Firma]</u>



GOBIERNO
DE JALISCO

PODER
LEGISLATIVO

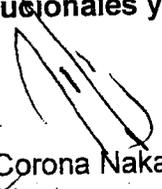
SECRETARÍA
DEL CONGRESO

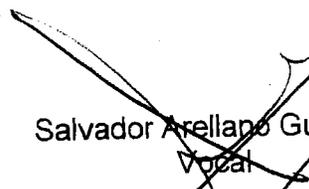
NÚMERO _____

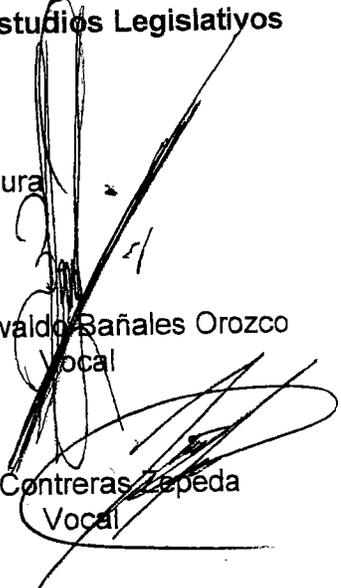
DEPENDENCIA _____

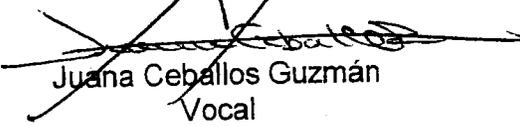
Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

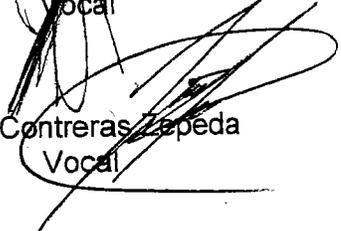
Comisión de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos


María del Rocío Corona Nakamura
Presidenta


Salvador Arellano Guzmán
Vocal


Edgar Oswaldo Bañales Orozco
Vocal


Juana Ceballos Guzmán
Vocal


Hugo Contreras Zepeda
Vocal

Saúl Galindo Plazola
Vocal

José García Mora
Vocal


Ramón Demetrio Guerrero Martínez
Vocal


Liliana Guadalupe Morones Vargas
Vocal


Erika Lizbeth Ramírez Pérez
Vocal

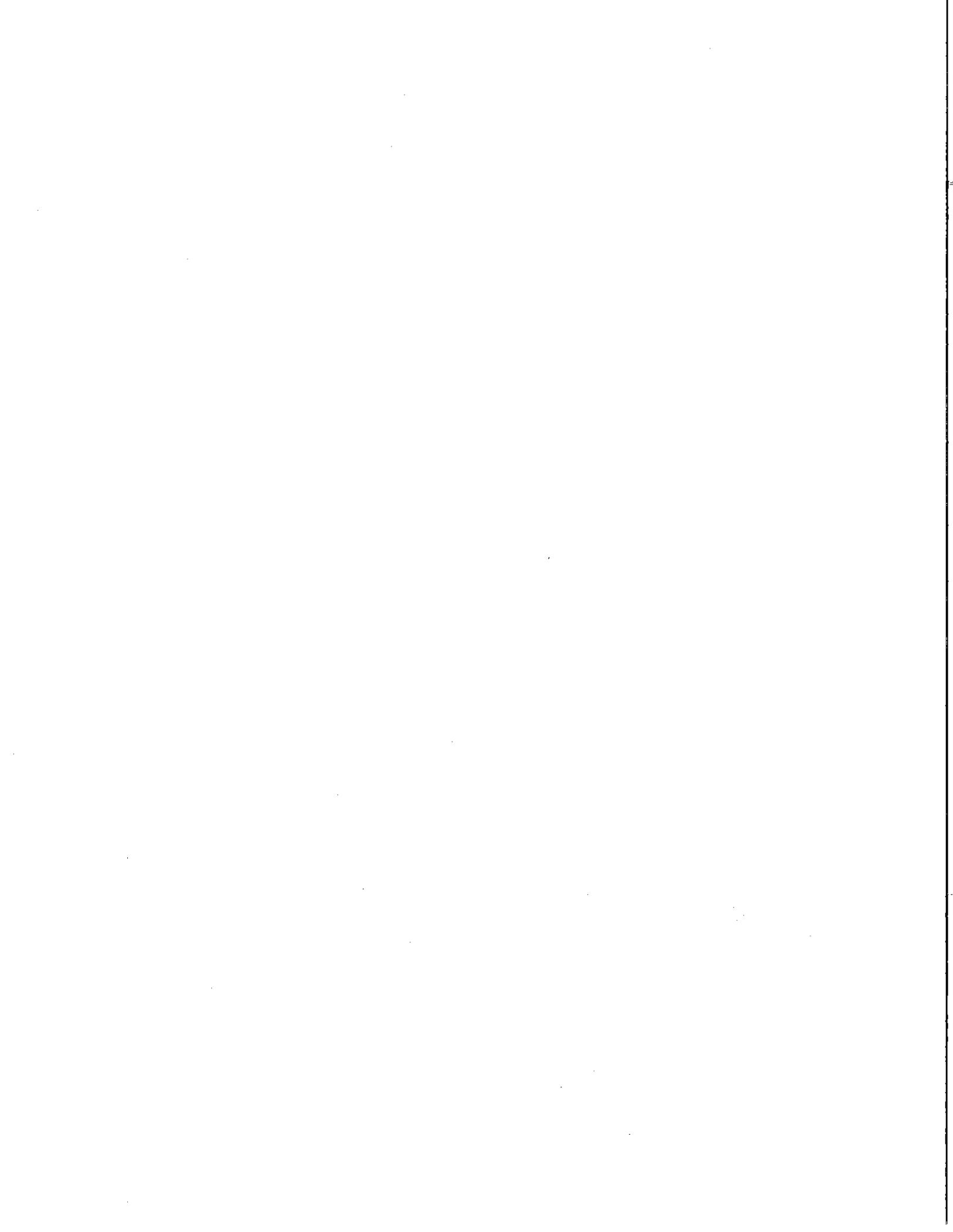
Felipe de Jesús Romo Cuéllar
Vocal


Hugo René Ruíz Esparza Hermosillo
Vocal

Augusto Valencia López
Vocal

La presente hoja de firmas corresponde al Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos que emite dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ENTREGO: 	RECIBIO: 	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS	
			FOJA No. <u>11</u>
DE: <u>11</u>		Poder Legislativo JALISCO	





GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

HAC. Y CREO. PUB

NÚMERO OF-DPL-973-LXI-17
DEPENDENCIA DIRECCIÓN DE
PROCESOS LEGISLATIVOS

PRESIDENTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
H. CONGRESO DE LA UNIÓN
AV. CONGRESO DE LA UNIÓN NUM. 66
COLONIA EL PARQUE
DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA
C. P. 15960 CIUDAD DE MÉXICO; D. F.
P R E S E N T E.

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 12-Enero-2017, aprobó el Acuerdo Legislativo Número 985-LXI-17, 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.

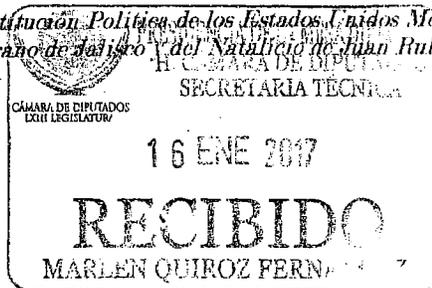
ATENTAMENTE.

GUADALAJARA, JAL. 13 DE ENERO DE 2017

LIC. JOSÉ DE JESÚS REYNOSO
SECRETARIO GENERAL DEL H. CONGRESO DEL ESTADO



2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco y del Natalicio de Juan Rulfo.



004138



17 ENE 16 PM 2 16

DEPENDENCIA SECRETARIA



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

INFOLEJ

2855-LXI

Fe/10 0139

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO
DIRECCIÓN PROCESOS LEGISLATIVOS

RECIBIDO
12 ENE 2017

HORA

21:40

ENTREGO: MD RECIBIDO: [Firma]
DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
FOLIO No. [Firma]
DE: [Firma]

ACUERDO LEGISLATIVO
Aprobado
FECHA 12-Enero-17
RUBRICA _____

7.01

NÚMERO AL-985-LXI-17
DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión
Iniciativa de Ley que adiciona un artículo 4º. A Bis a la Ley de Coordinación Fiscal.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO
PRESENTES

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 69.1 fracción I, 97, 153.2 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco presentamos **iniciativa de acuerdo legislativo ante el H. Congreso de la Unión que adiciona un artículo 4º. A Bis a la Ley de Coordinación Fiscal de conformidad a lo siguiente:**

I. PARTE EXPOSITIVA

El presente acuerdo legislativo con carácter de dictamen resuelve la iniciativa de ley que adiciona un artículo 4º. A Bis a la Ley de Coordinación Fiscal, presentada por al Grupo Parlamentario del PRI, el 12 de enero de 2017, dicha iniciativa fue turnada el mismo día a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos.

II. PARTE CONSIDERATIVA

1. El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa que se resuelve mediante el presente dictamen, en la sesión ordinaria del 12 de enero de 2017 de conformidad con lo dispuesto por los artículos 22, primer párrafo, fracción I; 147.1, fracción I; 150; 152; 153 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Lo anterior con relación al artículo 71 de la Constitución Federal que establece que es facultad de las legislaturas presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley como es el caso que nos ocupa.

2. El Congreso del Estado tiene competencia para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 35, fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

3. La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos es competente para conocer y dictaminar la iniciativa



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión
Iniciativa de Ley que adiciona un artículo 4º. A Bis a la Ley de Coordinación Fiscal.

señalada en la Parte Expositiva, de conformidad con el artículo 97 y 153 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, que a la letra dicen:

Artículo 97.

1. Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos el estudio y dictamen o el conocimiento, respectivamente, de los asuntos relacionados con:

I. Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la particular del Estado;

II. a la XIII....

Artículo 153.

1. El Congreso del Estado puede presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Las iniciativas de ley o decreto son resoluciones que el Congreso del Estado, a propuesta de cualquiera de los diputados o de las comisiones legislativas, emite para plantear al Congreso del Estado de la Unión la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes federales o artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se aprueban mediante dictamen de acuerdo legislativo presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos.

3. El voto que el Congreso del Estado emite en su calidad de integrante del Constituyente Permanente Federal, sigue el mismo trámite que las iniciativas de ley.

4. La iniciativa en comento establece en su exposición de motivos lo siguiente:

1. El Congreso de Jalisco tiene la obligación imperativa de participar en el debate nacional con propuestas que permitan otorgar certeza a las decisiones públicas y generar estrategias para afrontar los retos económicos del siglo XXI con alternativas que permitan la sustentabilidad con responsabilidad social.

2. Desde mediados del año 2016, los órganos constitucionales competentes, específicamente la Comisión Federal de Competencia Económica, afirmaba que en México ya existen las condiciones económicas para que los precios de la gasolina se liberen en el próximo año. (El Economista, 12 de julio de 2016). Una recomendación que la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico

ENTREGO: <i>MD</i>	RECIBIO: <i>G</i>
 DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS FOJA No. <i>2</i> DE <i>2</i>	



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión
Iniciativa de Ley que adiciona un artículo 4º. A Bis a la Ley de Coordinación Fiscal.

había efectuado a México desde al menos el año 2011, con el objeto de eliminar los subsidios a un sector económico de mayor ingresos y el impacto negativo que generan al medio ambiente. (Expansión, 17 de mayo de 2011).

3. La decisión de liberalizar los precios de los combustibles se dio a finales del año 2016 y sus efectos ocurrieron desde el inicio de 2017. Como es natural, esta decisión tuvo un efecto social de molestia ante el incremento de los precios de los combustibles, que el grupo parlamentario del PRI que presenta esta iniciativa comprende en todas sus expresiones.

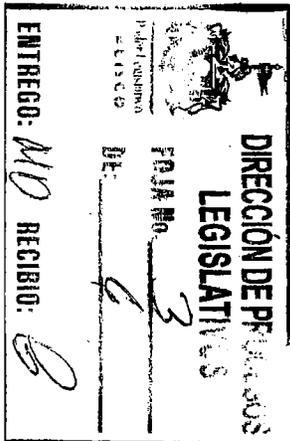
4. Según lo disponen las leyes fiscales, sobre los combustibles automotrices pesa el impuesto federal sobre producción y servicios, que en concordancia con los razonamientos de la OCDE, su finalidad es internalizar las consecuencias a medio ambiente que provoca la combustión de hidrocarburos fósiles. Sin embargo, este impuesto también repercute en el precio final que pagan los consumidores por el combustible. En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado en sus sentencias, que se persiguen fines parafiscales o extrafiscales, cuando el Estado utiliza impuestos para utilizarlos como instrumentos eficientes para alcanzar sus fines públicos, como es el caso que grava la enajenación de combustibles.

5. Esta Soberanía debe estar atenta y reaccionar con sensibilidad a las demandas sociales. El caso que nos ocupa ha tenido una gran relevancia en todos los sectores de la población. En atención de lo anterior y considerando la naturaleza del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que grava la enajenación de combustibles, proponemos que desde la Ley de Coordinación Fiscal de este impuesto que se participa a los estados y municipios se constituya en fondo de contingencia que compense a la ciudadanía con acciones de nivelación social, combate a la pobreza y programas de movilidad, atentos a la naturaleza.

III. PARTE RESOLUTIVA

Una vez estudiado el punto que integra la iniciativa en comento, la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos considera lo siguiente:

1. La iniciativa en estudio pretende otorgar certeza al destino de los recursos que los estados y municipios o demarcaciones, reciben por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en virtud de la Ley de Coordinación Fiscal, por concepto de la enajenación de combustibles automotrices. Específicamente, el destino de estos recursos estatales deberá ser la creación de fondos de contingencia para el apoyo de la economía familiar tendientes a promover la superación de la pobreza, el acceso a programas de seguridad social, desarrollo regional y movilidad y a la creación de de infraestructura social básica. Estos fondos





GOBIERNO DE JALISCO

P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión
Iniciativa de Ley que adiciona un artículo 4º. A Bis a la Ley de Coordinación Fiscal.

serán financiados en una proporción de dos a uno, entre recursos estatales y recursos municipales a través de un decreto que expida el titular de la entidad federativa de que se trate donde se provean las reglas de su aplicación.

2. Los autores de la iniciativa, plantean la necesidad de que se cumplan los fines parafiscales de impuesto especial sobre producción y servicios a los combustibles fósiles a efectos de crear mecanismos de compensación social y de movilidad. Es decir que los recursos obtenidos por este gravamen tenga un destino cierto, para ser utilizado como instrumentos eficientes para alcanzar sus fines públicos, que servirán para financiar acciones de inversión social, en especial, orientadas a atender a la de menores ingresos así como programas de movilidad y desarrollo regional.

Esta finalidad es congruente con la finalidad parafiscal del tributo y nos parece un fin claro y consiste que merece la aprobación de esta Asamblea.

3. En consecuencia, esta Comisión estima razonable, pertinente y justificada la propuesta de los legisladores, toda vez que pretende un fin social y coincidimos plenamente con la iniciativa después de haberla valorado con sensibilidad y objetividad.

Por lo anterior, proponemos a la Asamblea del Congreso del Estado de Jalisco el siguiente

ACUERDO LEGISLATIVO

QUE PRESENTA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN INICIATIVA DE LEY QUE ADICIONA UN ARTÍCULO 4º A BIS A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

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 ADICIONA UN ARTÍCULO 4º A BIS A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

ENTREGO: <i>MM</i> RECIBIO: <i>B</i>	Poder Legislativo JALISCO		DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
	FOJA No. <i>4</i> DE: _____		



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

3.1

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión
Iniciativa de Ley que adiciona un artículo 4º. A Bis a la Ley de Coordinación Fiscal.

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona un artículo 4º. A Bis a la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 4º. A Bis. El destino de los recursos a que se refiere el artículo anterior y los otros que sean participables a entidades federativas y municipios derivados del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios provenientes de la enajenación de combustibles automotrices, podrán ser destinados a fondos de contingencia para el apoyo de la economía familiar tendientes a promover la superación de la pobreza, el acceso a programas de seguridad social, desarrollo regional y movilidad y a la creación de de infraestructura social básica.

El fondo podrá constituirse mediante un mecanismo de colaboración entre los estados y municipios en una proporción de dos tantos a uno, mediante decreto del titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, en acuerdo con los ayuntamientos respectivos u órganos político administrativos en el caso de la Ciudad de México.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Atentamente
Guadalajara, Jalisco a 12 de enero de 2017.

Comisión de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos

María del Rocío Corona Nakamura
Presidenta

ENTREGO: <i>MP</i>	RECIBIO: <i>[Firma]</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			FOJA No. <u>5</u> DE: <u>2</u>



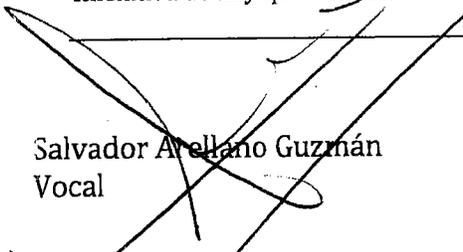
GOBIERNO DE JALISCO

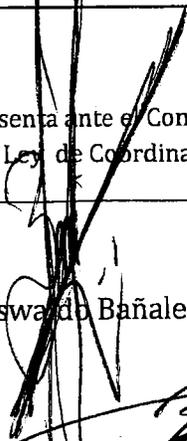
PODER LEGISLATIVO

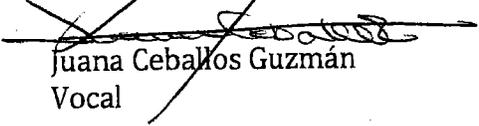
SECRETARÍA DEL CONGRESO

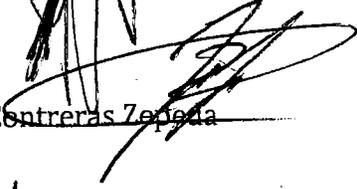
NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Acuerdo Legislativo con carácter de Dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión
Iniciativa de Ley que adiciona un artículo 4º. A Bis a la Ley de Coordinación Fiscal.

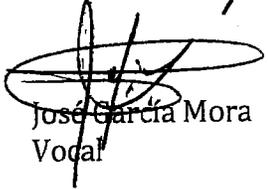

Salvador Arellano Guzmán
Vocal

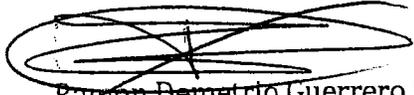

Edgar Oswaldo Bañales Orozco
Vocal


Juana Ceballos Guzmán
Vocal

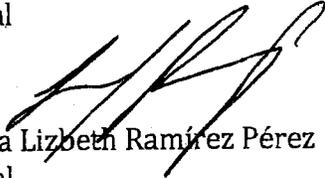

Hugo Contreras Zepeda
Vocal

Saúl Galindo Plazola
Vocal


José García Mora
Vocal

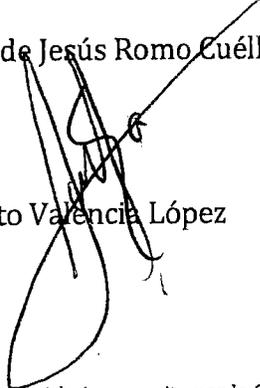

Ramon Demetrio Guerrero Martínez
Vocal


Liliana Guadalupe Morones Vargas
Vocal

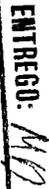

Erika Lizbeth Ramírez Pérez
Vocal

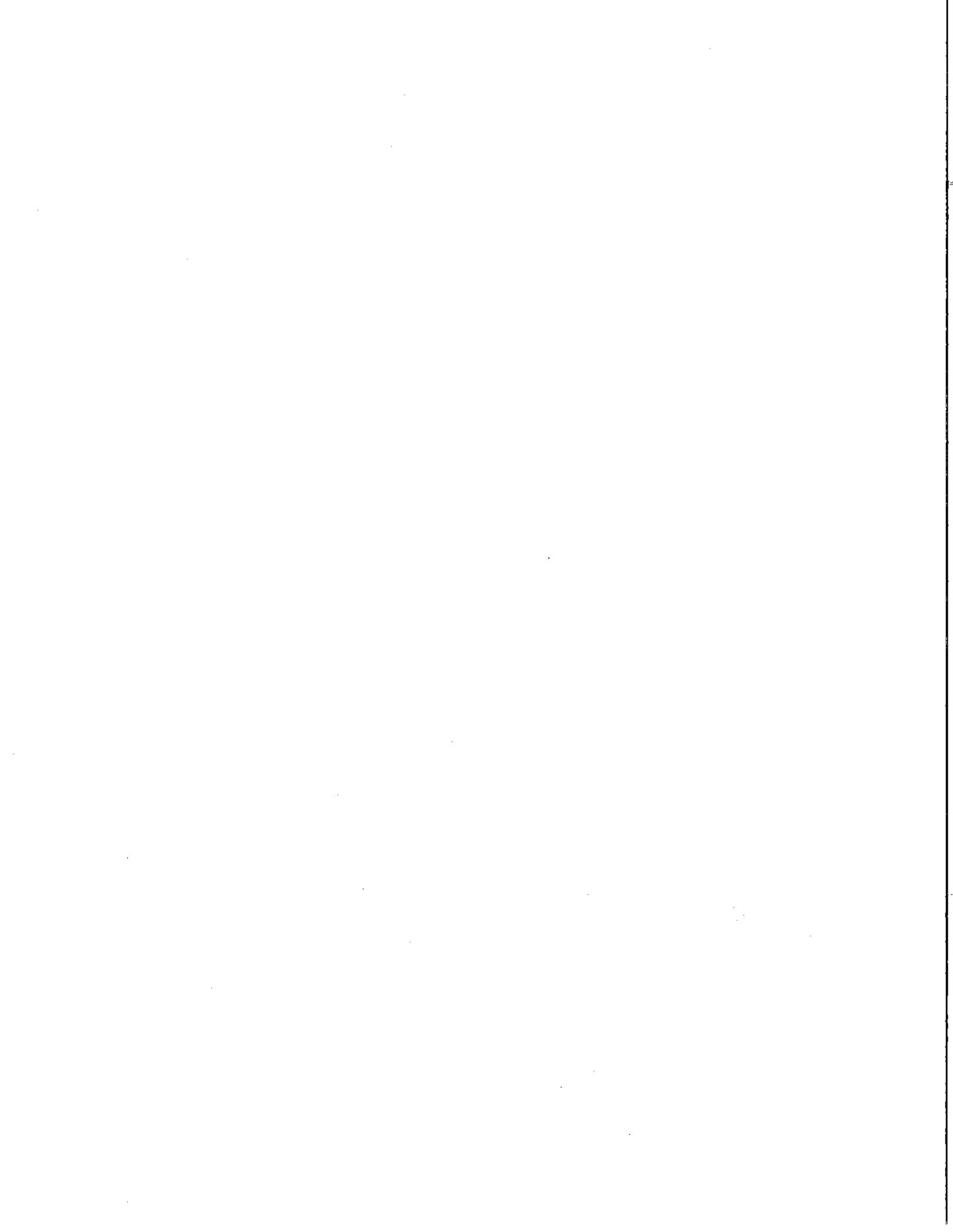
Felipe de Jesús Romo Cuéllar
Vocal


Hugo René Ruíz Esparza Hermosillo
Vocal


Augusto Valencia López
Vocal

La presente hoja de firmas corresponde al Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos que emite dictamen que presenta ante el Congreso de la Unión Iniciativa de Ley que adiciona un artículo 4º. A Bis a la Ley de Coordinación Fiscal.

ENTREGO:  RECIBIO: 
DIRECCION DE PROCESOS LEGISLATIVOS
FOJA No. _____ DE: _____
Poder Legislativo JALISCO





GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

HAC. Y CRED. P. 08

NÚMERO OF-DPL-974-LXI-17
DEPENDENCIA DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

PRESIDENTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
H. CONGRESO DE LA UNIÓN
AV. CONGRESO DE LA UNIÓN NUM. 66
COLONIA EL PARQUE
DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA
C. P. 15960 CIUDAD DE MÉXICO; D. F.
P R E S E N T E.

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 12-Enero-2017, aprobó el Acuerdo Legislativo Número 986-LXI-17, 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, JAL. 13 DE ENERO DE 2017.

LIC. JOSÉ DE JESÚS REYNOSO
SECRETARIO GENERAL DEL H. CONGRESO DEL ESTADO



2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco y del Natalicio de Juan Balleza.

H. CAMARA DE DIPUTADOS
SECRETARIA TECNICA

18 ENE 2017

RECIBIDO
MARLEN QUIROZ FERNANDEZ

004139

07 ENE 16 PM 2 17

DEPENDENCIA
DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

LMV...



4.22



ACUERDO LEGISLATIVO
Aprobado
FECHA 12-Enero-17
RUBRICA _____

NÚMERO AL-986-LXI-17
DEPENDENCIA _____

GOBIERNO DE JALISCO

CIUDADANOS DIPUTADOS:

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

A la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos a cargo de los suscritos, les fue turnada por acuerdo de la Asamblea para su estudio y dictamen, la Iniciativa de Acuerdo Legislativo para que se eleve al Honorable Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto por la que se propone reformar el artículo 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por tanto nos permitimos proponer el siguiente Dictamen de Acuerdo Legislativo con base en los siguientes:

Antecedentes

IN FOLEJ
2798-LXI

Folio 6140

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO
DIRECCIÓN PROCESOS LEGISLATIVOS
RECIBIDO
12 ENE 2017
HORA 21:45

I. Que los diputados Ismael Del Toro Castro, Adriana Gabriela Medina Ortiz, Augusto Valencia López, Fela Patricia Pelayo López, Héctor Alejandro Hermosillo González, Hugo Rodríguez Díaz, Juan Carlos Anguiano Orozco, Kehila Kú Escalante, María de Lourdes Martínez Pizano, María del Consuelo Robles Sierra, María Elena de Anda Gutiérrez, Mario Hugo Castellanos Ibarra, Martha Villanueva Núñez y Ramón Demetrio Guerrero Martínez, integrantes de la fracción de Movimiento Ciudadano, en uso de las facultades que le confiere el artículo 28 fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se sirvieron presentar el pasado 04 de enero de 2017 la Iniciativa de Acuerdo Legislativo para que se eleve al Honorable Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto por la que se propone reformar los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;

II. Que el Congreso del Estado de Jalisco tiene competencia para legislar en la materia de la iniciativa señalada en el punto anterior de conformidad con los artículos 73, 124 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 35, fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco;

III. Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 64 y 97 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos el estudio y dictamen del asunto que nos trata;

IV. Que entre las propuestas presentadas por los diputados integrantes de la fracción de Movimiento Ciudadano destacan las siguientes:

ENTREGA: MP
RECIBIDO: B
PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO
DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
FOJA No. _____
DE: _____



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

I. Que de acuerdo a los artículos 28, fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 22, numeral 1, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, es facultad de los diputados presentar iniciativas de ley, de decreto o de acuerdo legislativo.

II. La movilidad es un problema público que ha venido siendo parte de las exigencias sociales y políticas del estado, a efecto de garantizar a los ciudadanos el libre acceso a sus lugares de trabajo, estudio, esparcimiento y reunión social. Como se puede ver, hoy en día la movilidad sin serlo expresamente, es en sí parte de las garantías individuales a que se refiere la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, como son el derecho a la educación, al trabajo, al libre tránsito y a la libre reunión. Sin la movilidad como accesorio, estos derechos no podrían ser válidos en los tiempos de hoy, donde la vida y la movilidad son más rápidas y sin fronteras.

Es por ello que el famoso gasolinazo entendido como el desliz periódico y continuo del precio de los combustibles, es un atentado a este tipo de libertades y más aún al poder adquisitivo de las familias, por lo que en Movimiento Ciudadanos somos verdaderos convencidos de procurar una reflexión al interior de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que permita que estos incrementos sean más mesurados y acorde a la realidad nacional y para lo cual nos permitimos en las subsecuentes consideraciones hacer una serie de reflexiones y exponemos opiniones y análisis de diferentes sectores o datos oficiales, en relación al alza de la gasolina.

III. Que de acuerdo con especialistas el incremento gradual de la gasolina desde 2007 ya buscaba la eliminación del subsidio, para que el precio se abriera y ajustará al libre mercado; desde entonces la meta era igualar los precios nacionales con los de Estados Unidos¹

De acuerdo con un estudio del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, citado por Forbes México, entre abril y junio de 2013 se logró el ajuste ya que la gasolina Magna en México era más cara que su equiparable en la Costa del Golfo de EU². Los incrementos no solo no cesaron, sino que se mantuvieron durante 2015 y 2016.

En octubre de 2016, agencias de noticias y entidades de consultoría financiera (Citibank³ y Finamex⁴) adelantan que se podría dar un incremento de 10% para inicios de 2017; el incremento respondería a la liberación de los precios de la gasolina propuesta del Ejecutivo en la materia sujeta entonces a la aprobación del Congreso de la Unión en el paquete de ingresos de 2017.

En los últimos días de octubre el Congreso de la Unión aprobó en la Ley de Ingresos la liberalización de los precios de la gasolina y diésel en 2017.

IV. Asimismo el pasado 27 de diciembre 2016, la SHCP informó⁵ los nuevos precios de los hidrocarburos para 2017, anunciando incrementos en las gasolinas Magna, Premium y el diésel

¹<http://www.forbes.com.mx/por-que-los-mexicanos-seguiremos-pagando-mas-por-la-asolina/#gs.hNHvVAM>;

²http://scl.io/cYRd_1v6#gs.hNHvVAM;

³el Secretario de Hacienda Luis Videgaray señaló entonces en entrevistas al final de año 2014 que los incrementos mensuales concluirían para 2015 y los precios se ajustarían a la inflación.

⁴<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/citibanamex-estima-que-la-gasolina-subira-10-en-2017.html>

⁵<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/precios-de-gasolina-subiran-para-inicios-de-2017-estima-finamex.html>

⁶<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/12/27/precios-gasolinas-subiran-hasta-201-enero>

ENTREGA: MD RECIBIO: B

Podr Legislativo JALISCO

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

FOLIA No. 2 DE 13



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

de 14.2%, 20.1% y 16.5% respectivamente, con respecto al precio máximo observado en diciembre de este año, lejos del 10% sobre el que se especulaba días antes por los especialistas.

Los precios máximos no tendrán ajustes adicionales en enero. En febrero tendrán dos actualizaciones semanales y después serán diarias.

¿Cómo se integra el precio de la gasolina?⁶

¿CÓMO SE CALCULA LO QUE PAGAS?

Durante este año la Secretaría de Hacienda ha aplicado esta fórmula para calcular el precio al público de las gasolinas, misma que podría mantenerse regionalmente en el 2017 hasta que se libere el precio

FÓRMULA		DONDE		
PMAX = PRECIO DE REFERENCIA + IEPS + OTROS CONCEPTOS + MARGEN				
PMAX	PRECIO DE REFERENCIA	IEPS	OTROS CONCEPTOS	MARGEN
Precio máximo al público de la gasolina	El promedio de las cotizaciones medias del precio spot de la referencia para la gasolina Unleaded 87 USGC, Houston, Waterborne en USD/galón, publicada por Platts US MarketScan. Para cada uno de los combustibles será el promedio simple de las cotizaciones medias emitidas del día 21 del quinto mes anterior al día 20 del segundo mes inmediato anterior a aquel para el que se calcula el precio	Cuotas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios establecidas en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, incluyendo, en su caso, los estímulos fiscales	Se incluirán las cuotas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a los combustibles fósiles y el Impuesto al Valor Agregado	La suma de flete, merma, margen comercial, transporte, ajustes de calidad y costo de manejo de los empresarios gasolineros

GRAFICO EE. FUENTE: SHCP Y GLOBALPETROLPRICES.COM

Fuente: El Economista (2 de Noviembre de 2016)

¿Qué es el IEPS?

IEPS o Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se paga por la producción y venta o importación de gasolinas, alcoholes, cerveza y tabacos, principalmente⁷. Al igual que el IVA es un impuesto indirecto, es decir que los contribuyentes del mismo no lo pagan, sino que lo trasladan o cobran a sus clientes.

Como se puede observar en el gráfico 2. La tasa impositiva (IEPS) se había tenido que ajustar a la baja en 2015 y 2016 ya que SHCP emitía valores mínimos y máximos del precio del combustible, si se encarecía se ajustaba disminuyendo el impuesto recaudado, si se abarataba se mantenía el precio e incrementaba el impuesto recaudado.

ENTREGO: MO RECIBIO: B

PODER LEGISLATIVO JALISCO

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

FOJA No. 3

DE: 13

⁶<http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/11/02/gasolinas-bomba-tiempo-precios>

⁷<http://losimpuestos.com.mx/ieps-gasolina/>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

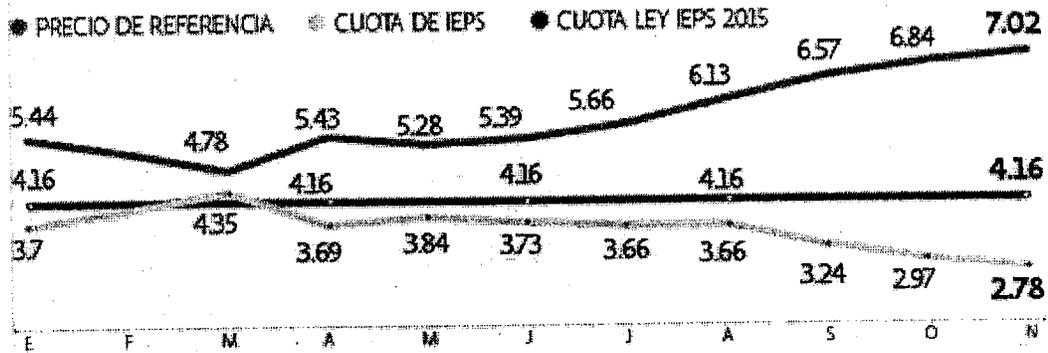
NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

DISPENSA DE IEPS

En noviembre, el precio internacional de referencia de la gasolina acumuló seis meses consecutivos de aumentos, mismos que suma la reducción de la cuota del IEPS.

Precio externo de referencia, cuota de IEPS aprobada por la SHCP y cuota de IEPS establecida en la ley (PESOS POR LITRO)



FUENTE: SHCP Y GLOBALPETROLPRICE.COM

Fuente: El Economista (2 de Noviembre de 2016)⁸

Esta balanza es la que desaparecerá en 2017 y que fijará la tasa impositiva⁹ del gobierno (En la LIF 2017, se establece que será 36% mayor al de este año)¹⁰ encareciendo la gasolina y fijando su incremento en los porcentajes anunciados. Además de desmentir lo dicho por la SHCP, en el sentido de que el incremento al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en combustibles fue únicamente una adecuación a la inflación.

DEJA MÁS

Los ingresos por el impuesto que se cobra a gasolina y diesel han presentado un buen comportamiento en medio de la caída en el precio del petróleo.

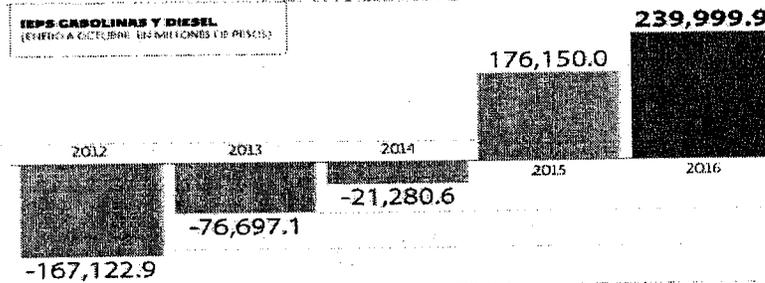


GRÁFICO: EE. FUENTE: SHCP.

Fuente: El economista¹¹

ENTREGO: M. D. RECIBIO: *[Signature]*

Pod. Legislativo JALISCO

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

FOJA No. *[Handwritten]*

Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/infografias/impreso/2016/11/02/como-se-calcula-lo-que-pagas>
<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/12/20/2017-ieps-gasolina-dejara-mas-280000-mdp>
 A finales de octubre ya se había rebasado lo previsto para el cierre del 2016 <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/12/20/2017-ieps-gasolina-dejara-mas-280000-mdp>
 Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/12/20/2017-ieps-gasolina-dejara-mas-280000-mdp>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

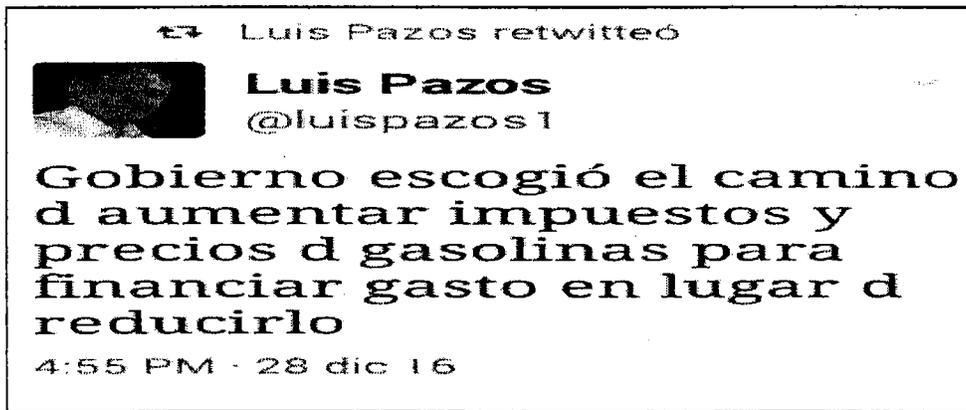
SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

Es por esta razón que varios economistas como Luis Pazos han hecho pública su conclusión de que los precios publicados por la SHCP están fundados en un criterio recaudatorio, garantizando el monto a obtener por el gobierno a efecto de garantizar el gasto público a costa de los ciudadanos (sin reducir su nómina ni eficientar su gasto);



Lo anterior se confirma si se considera que todavía para el pasado 16 de diciembre los empresarios de gasolineras esperaban que el incremento fuera de entre 8.6% y 15% durante el próximo año, se esperaba que la Magna podría variar entre 15.18 y 16.08 pesos y la Premium entre 16.08 y 17.03 pesos¹²; a ello se suma que de acuerdo al análisis realizado por el diario El Economista con datos de la SCHP el monto de la gasolina sin el estímulo fiscal a precios de noviembre de 2016 sería de 15.37, datos que coinciden con los esperados por los empresarios.

¿LO QUE NOS ESPERA?

Un peso con 39 centavos más por litro de gasolina se tendría que pagar en noviembre si no existiera la banda de flotación de precios establecida para este año por la SHCP:



Administrative stamp from 'DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS' with fields for 'ENTREGA', 'RECIBIO', 'DE', and 'FOJA NO.' with handwritten entries.

<http://aristeguinoticias.com/1612/mexico/cuanto-subira-la-gasolina-en-2017/>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

Fuente: El Economista (2 de Noviembre de 2016)¹³

Pluralidad de impuestos a los combustibles

Por otra parte, la gasolina no solamente está gravada por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sino también existen dos tasas y tarifas de este impuesto que se aplica a los combustibles, el relativo al que se otorga a las entidades federativas y al medio ambiente. Además de estas tasas y tarifas adicionales, la gasolina se grava con el 16% de IVA, por lo que se considera un abuso a gravar invariablemente a las personas que tienen automóvil aduciendo que son los mexicanos que por sus ingresos deben de contribuir al erario público en la proporción de su riqueza y en términos del artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rompiendo con toda proporcionalidad a que se refiere dicha fracción.

IEPS para el 2017

Combustibles	IEPS a la Federación	IEPS a los Estados	IEPS al medio ambiente
Magna	\$3.51	38 ctvs	11.41 ctvs
Premium	16	46.37 ctvs	11.41 ctvs
Diésel	\$4.73	31.54 ctvs	13.84ctvs

Asimismo, como lo expreso el Diputado Federal Clemente Castañeda Hoefflich, nos da los siguientes datos en la iniciativa de reforma a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que presentará el 11 de octubre de 2016, señala: *Con base a información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicada en su portal de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, en el rubro de ingresos presupuestarios del Gobierno Federal asociados al artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación, se advierte que al mes de julio del 2016 por concepto de IEPS a gasolina y diésel, se habían recaudado 171,074.7 millones de pesos, monto que a 7 meses de los 12 que se recaudará en el año, ya cubría el 81.7% de lo estimado a obtener durante todo el ejercicio fiscal 2016, lo que significó respecto al mismo periodo (enero-julio del 2015) un crecimiento de 30.7 por ciento real.*

Es decir, quedando aún cinco meses que representan un 42% del periodo por grabar, para alcanzar el total estimado a recaudar, únicamente queda por cubrir el 18.3%, por lo que se estima que en el presente ejercicio fiscal 2016 los ingresos por cuotas de IEPS a las gasolinas y diésel registren, respeto al monto programado, un excedente de aproximadamente 30%.

Mientras los precios de los combustibles aumentó aproximadamente el 40%, en contra parte, el salario mínimo lo hizo en un 3.9% para 2017. Dicho aumento al salario mínimo era en sí un respiro para las economías de menores ingresos. Sin embargo, ante el aumento a las gasolinas y diésel, el salario mínimo ha quedado pulverizado de nueva cuenta con la escalada de precios que se espera para los subsecuentes meses, además de que un asalariado con el mínimo, destina casi una cuarta parte de sus ingresos en transporte público.

V. Las posturas de los sectores productivos

COPARMEX

ENTREGA: MD RECIBIO: B

Poder Legislativo JALISCO

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

FOLIA No. 6

DE: 13

¹³Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/infografias/impreso/2016/11/02/como-se-calcula-lo-que-pagas>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

Propone **reducir impuestos de hasta 40% a gasolinas**. Insistirá en renegociar la fórmula que el gobierno reduzca el impuesto que cobra en la gasolina y así evitar que el valor final sea tan elevado y provoque un alza de precios al consumidor en productos y servicios y con ello mayor inflación¹⁴.

CONCAMIN

Propone crear blindaje productivo ante alza en gasolinas. Propuso un paquete de cinco medidas como un "blindaje productivo" para enfrentar los mayores costos del sector industrial de México derivados del aumento de los precios de las gasolinas, la depreciación de peso y el incremento en las tasas de interés. 1) **eleva el contenido nacional de los proyectos productivos de infraestructura con inversión y coinversión pública-privada;** 2) **incrementa el financiamiento y las garantías de la banca de desarrollo** para el sector productivo nacional, con tasas preferenciales, a fin de mantener el flujo de inversiones orientadas al fortalecimiento del crecimiento económico; 3) **eleva el contenido nacional de las compras del gobierno federal;** 4) **un agresivo esquema de mejora regulatoria** que garantice una reducción de hasta 30% de los costos administrativos que las empresas enfrentan a nivel federal y 5) **la firma de un acuerdo nacional por la preservación del empleo**¹⁵.

CONCANACO

Enrique Solana Sentíes, presidente del organismo, destacó que la medida anunciada por la Secretaría de Hacienda propiciará un efecto inflacionario que podría ser de 4.7 por ciento; **urgió a revisar el presupuesto del gobierno para reducir su altísimo gasto corriente** y realizar otras acciones, como **atacar de fondo el robo a combustibles y la corrupción** que se ha dado alrededor de ésta en todos los niveles y ámbitos de gobierno¹⁶.

VI. Consecuencias esperadas al incremento de Gasolina

Se espera de acuerdo a analistas nacionales y locales **un porcentaje superior al 4.5% de la inflación para 2017**. El 2016 está cerrando con un 3.9¹⁷; ello **empujará a un incremento de las tasas de interés** durante el año (lo que encarece los montos de deuda de los ciudadanos y tiende a incrementar el número de morosos, personas que no logran pagarlos);

La canasta básica se encarecería entre el 20 y 25% en 2017; en 2016 fue de entre 10 y 35 por ciento en el último año, de acuerdo con el Grupo Consultor de Mercados Agrícolas (GCMA) y citado por el diario La Jornada¹⁸.

El Banco de México ha alertado del riesgo de que el aumento de los combustibles en el 2017 presione a la inflación, la cual se aceleró más que lo esperado por analistas en la primera mitad de diciembre

¹⁴<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/coparmex-teme-por-aumento-de-precios-ante-gasolinazo.html>.
¹⁵<http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/12/29/pide-concamin-crear-blindaje-productivo-ante-alza-gasolinas>
¹⁶<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/12/28/1136763>
¹⁷<http://www.banxico.org.mx/portal-inflacion/inflacion.html>
¹⁸<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/11/06/canasta-basica-se-ha-encarecido-entre-10-y-35-en-2016-consultoria>

ENTREGA: *MP* RECIBIDO: *[Firma]*
Poder Legislativo JALISCO
DIRECCION DE PROCESOS LEGISLATIVOS
FOJA No. *2*
DE: *13*



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

VII. Como en su momento se propuso en la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Movimiento Ciudadano sugirió una reducción a los precios de los combustibles, ahora que en términos del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos de nueva cuenta dicha propuesta y toda vez que ya ha iniciado un nuevo año, es factible la presentación de la presente iniciativa para estudio y análisis por parte de los diputados federales.

En este sentido se propone reducir las cuotas establecidas en el artículo 2º fracción I, inciso D) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para reformar una de las cuatro variables determinantes del precio del litro de las gasolinas y con ello impactar hacia la reducción de su precio final en favor de la economía familiar y productiva de los mexicanos reduciendo presiones inflacionarias.

La determinación para disminuir las cuotas en el porcentaje, se estimó en función de que los ingresos esperados por dicho impuesto, para el ejercicio fiscal 2016, excedió aproximadamente en un 30%. Por lo que de ese porcentaje excedente (30%).

La propuesta reduciría el precio de la gasolina magna en 99 centavos por litro, 84 centavos por litro de gasolina premium, 1.09 pesos por litro de diésel, y 84 centavos por litro de combustible automotriz no fósil. Esta disminución a uno de los componentes gravables, orientada únicamente a las cuotas establecidas en el artículo 2º fracción I, inciso D) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, representaría un reducción de 7.1% en el precio por litro de la gasolina magna al bajar de 13.98 pesos a 12.99, una disminución de 5.7% en el precio por litro de la gasolina Premium al bajar de 14.81 a 13.97 pesos, y una disminución del 7.5% en el precio del diésel al bajar de 14.45 a 13.36 pesos para el año 2017 con lo que se oxigenaría la economía familiar de todos los mexicanos, así mismo mejoraría las expectativas inflacionarias para 2017, con lo que se fomentaría el consumo interno, la inversión extranjera y afrontar el entorno internacional ante la nueva ola de proteccionismo.

Por último, cabe destacar que con el incremento a las gasolinas y diésel para 2017 y aprobado en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (no así en la ley de ingresos), el gobierno federal obtendría un excedente en relación con 2016 de aproximadamente de 75 mil millones pesos, a parte del excedente recaudado en 2016; no obstante lo anterior, no existe previsión de gasto sobre esos excedentes por lo que a nuestro ver es dudoso e inexplicable dicho incremento en la Ley de Impuesto Especial de Producción y Servicios, si no existe una clara explicación por parte de la Federación de que haría con dichos excedentes. Es decir, la Federación le carga a los ciudadanos su ineficiencia administrativa, y en lugar de implementar programas de reducción de gasto corriente y racionalidad y eficiencia del gasto, simplemente se grava a los contribuyentes cautivos incrementos en bienes y servicios."

Ley del Impuesto Especial de Producción y Servicios

ENTREGO: *MD* RECIBIDO: *O*

PODER LEGISLATIVO JALISCO

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

FOJA No. *13*

DE: *13*

Ley Vigente	Propuesta de modificación
Artículo 2o.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes: I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:	Artículo 2o.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes: I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

I. [...]

A a la C. [...]

D) Combustibles automotrices:

1. Combustibles fósiles
Cuota Unidad de medida

a. Gasolina menor a 92 octanos 4.1 pesos por litro.

b. Gasolina mayor o igual a 92 octanos 3.52 pesos por litro.

c. Diésel 4.58 pesos por litro.

2. Combustibles no fósiles 3.52 pesos por litro.

Tratándose de fracciones de las unidades de medida, la cuota se aplicará en la proporción en que corresponda a dichas fracciones respecto de la unidad de medida.

Las cantidades señaladas en el presente inciso, se actualizarán anualmente y entrarán en vigor a partir del 1 de enero de cada año, con el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes de diciembre del penúltimo año hasta el mes de diciembre inmediato anterior a aquél por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre de cada año.

E a la J. [...]

II. [...]

A a la C. [...]

I. [...]

A a la C. [...]

D) Combustibles automotrices:

1. Combustibles fósiles
Cuota Unidad de medida

a. Gasolina menor a 92 octanos 3.17 pesos por litro.

b. Gasolina mayor o igual a 92 octanos 2.68 pesos por litro.

c. Diésel 3.49 pesos por litro.

2. Combustibles no fósiles 2.68 pesos por litro.

Tratándose de fracciones de las unidades de medida, la cuota se aplicará en la proporción en que corresponda a dichas fracciones respecto de la unidad de medida.

Las cantidades señaladas en el presente inciso, se actualizarán anualmente y entrarán en vigor a partir del 1 de enero de cada año, con el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes de diciembre del penúltimo año hasta el mes de diciembre inmediato anterior a aquél por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre de cada año.

E a la J. [...]

II. [...]

A a la C. [...]

ENTREGO: *MD* RECIBIO: *[Firma]*

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

FOLIA No. *9*

DE: *13*

Poder Legislativo JALISCO



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, Inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

III. [...] [...] [...]	III. [...] [...] [...]
Artículo transitorio	
Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su Publicación en el Diario Oficial de la Federación.	

Para tal fin y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 150, fracción III y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, se propone el siguiente proyecto con carácter de dictamen de:

VI. Una vez estudiado el punto que integra la iniciativa en comentario, la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos considera lo siguiente:

Que hay coincidencia con los autores respecto a la necesidad de solicitar al Congreso de la Unión analicen y resuelvan con visión de estado y responsabilidad lo que más convenga al país y a su gente.

Que reconocemos que el pago de impuestos a nadie nos es grato pero siempre es necesario, la disminución de éstos, no puede darse sin un estudio de impacto en la devolución distributiva en servicios que el Estado haga, amén de que el propio aparato burocrático debería sanear la manera en que se ejercen los recursos públicos y sancionar a quienes se ven inmiscuidos en actos de corrupción.

Que es preciso destacar que la iniciativa se presenta en el entorno circunstancial de un incremento al precio de las gasolin, que todos sin excepción de una u otra manera hemos resentido en la macro y microeconomía, sea en sociedad o en el ámbito particular.

Que los incrementos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2016, autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incrementa las "cuotas" de la gasolina menor a 19 octanos 14 centésimas, la mayor o igual a 92 octanos 12 centésimas, el diesel 15 centésimas y los combustibles no fósiles 22 centésima, la propuesta sugiere disminuir incluso las cuotas vigentes antes de la reforma, por ello, elevamos la presente iniciativa confiados de que se abrirá un escenario responsable, transparente y profesional para debatir

ENTREGO: *MP* RECIBIDO: *B*


 Poder Legislativo
 JALISCO

DIRECCIÓN DE PROCESOS
 LEGISLATIVOS

FOJA No. 18
 DE: 13



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

con seriedad y mesura el tema, estamos seguros de que habrá un análisis técnico de la presente iniciativa de

ACUERDO LEGISLATIVO

ÚNICO. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elévese la presente Iniciativa de Decreto al Honorable Congreso de la Unión por la que se propone reformar los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, como sigue:

INICIATIVA DE DECRETO

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN I, INCISO D), NUMERALES 1 Y 2 DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, como sigue:

Artículo 2o.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes: I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:

I. [...]

A a la C. [...]

D) Combustibles automotrices:

- | | | |
|--|-------|------------------|
| 1. Combustibles fósiles | Cuota | Unidad de medida |
| a. Gasolina menor a 92 octanos | 3.17 | pesos por litro. |
| b. Gasolina mayor o igual a 92 octanos | 2.68 | pesos por litro. |
| c. Diesel | 3.49 | pesos por litro. |
| 2. Combustibles no fósiles | 2.68 | pesos por litro. |

ENTREGO: *[Firma]* RECIBIO: *[Firma]*

Pod. Legislativo JALISCO

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

FOLIA No. _____ DE: _____



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

Tratándose de fracciones de las unidades de medida, la cuota se aplicará en la proporción en que corresponda a dichas fracciones respecto de la unidad de medida.

Las cantidades señaladas en el presente inciso, se actualizarán anualmente y entrarán en vigor a partir del 1 de enero de cada año, con el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes de diciembre del penúltimo año hasta el mes de diciembre inmediato anterior a aquél por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre de cada año.

E a la J. [...]

II. [...]

A a la C. [...]

III. [...]

[...]

[...]

TRANSITORIO

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su Publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Guadalajara, Jalisco, 12 de enero de 2017

SALA DE COMISIONES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO

ENTREGO: <i>MD</i>	RECIBIO: <i>B</i>		DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			FOJA No. <u>12</u> DE: <u>13</u>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES,
ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y REGLAMENTOS

Dip. María del Rocío Corona Nakamura

Dip. Hugo Contreras Zepeda

Dip. Salvador Arellano Guzmán

Dip. Hugo René Ruiz Esparza
Hermosillo

Dip. Liliana Gpe. Morones Vargas

Dip. Edgar Osvaldo Bañales
Orizaba

Dip. Juana Ceballos Guzmán

Dip. Erika Lizbeth Ramírez Pérez

Dip. Augusto Valencia López

Dip. Ramón Demetrio Guerrero
Martínez

Dip. Felipe de Jesús Romo Cuellar

Dip. Saúl Galindo Plazola

Dip. José García Mora

La presente hoja de firmas corresponde al Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos que emite la Iniciativa de Decreto por la que propone al Honorable Congreso de la Unión se reformen los artículos 2, fracción I, inciso D), numerales 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. INFOLEJ 2798/LXI.

ENTREGADO RECIBIDO:	 Poder Legislativo JALISCO	FOJA No. _____
		DE _____
DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS		

HAC Y CREP. P03



NÚMERO OF-DPL-975-LXI-17
DEPENDENCIA DIRECCIÓN DE
PROCESOS LEGISLATIVOS

GOBIERNO DE JALISCO

**PRESIDENTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

PODER LEGISLATIVO

AV. CONGRESO DE LA UNIÓN NUM. 66
COLONIA EL PARQUE
DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA
C. P. 15960 CIUDAD DE MÉXICO; D. F.
P R E S E N T E.

SECRETARÍA DEL CONGRESO

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 12-Enero-2017, aprobó el Acuerdo Legislativo Número **987-LXI-17**, 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, JAL. 13 DE ENERO DE 2017.

LIC. JOSÉ DE JESÚS REYNOSO LOZA
SECRETARIO GENERAL DEL H. CONGRESO DEL ESTADO



2017 Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco, y del Natalicio de Juan Irujo

001140



2017 ENE 16 PM 2 18

DIRECCIÓN DE
DELEGACIÓN

LMVO/...

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS
SECRETARÍA TÉCNICA
16 ENE 2017
RECIBIDO
MARLEN QUIROZ FERNÁNDEZ



ACUERDO LEGISLATIVO
Aprobado
 FECHA 12-Enero-17
 RUBRICA _____

NÚMERO AL-987-LXI-17
 DEPENDENCIA _____

GOBIERNO DE JALISCO
 PODER LEGISLATIVO
 SECRETARÍA DEL CONGRESO

CIUDADANOS DIPUTADOS:

A la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos a cargo de los suscritos, les fue turnada por acuerdo de la Asamblea para su estudio y dictamen, la Iniciativa de Acuerdo Legislativo para que se eleve al Honorable Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto por la que se propone **DEROGAR EL INCISO D), DEL ARTÍCULO 2º, EL ARTÍCULO 2º.-A, ASÍ COMO LA FRACCIÓN II, DEL ARTÍCULO 28, TODOS ELLOS DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS**, por tanto nos permitimos proponer el siguiente Dictamen de Acuerdo Legislativo con base en los siguientes:

N F O L E I
 2828-LXI

Antecedentes

I. Que los diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, en uso de las facultades que les confiere el artículo 28 fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se sirvieron presentar el pasado 10 de enero de 2017 la Iniciativa de Acuerdo Legislativo para que se eleve al Honorable Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto por la que se propone derogar el inciso D), del artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;

006141

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO
 DIRECCIÓN PROCESOS LEGISLATIVOS
RECEBIDO
 12 ENE 2017
 HORA 21:50

II. Que el Congreso del Estado de Jalisco tiene competencia para legislar en la materia de la iniciativa señalada en el punto anterior de conformidad con los artículos 73, 124 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 35, fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco;

III. Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 64 y 97 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos el estudio y dictamen del asunto que nos trata;

IV. Que entre las propuestas presentadas por los diputados integrantes de la fracción del Partido Acción Nacional destacan las siguientes:

"I. En la agenda legislativa del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, incluimos un eje denominado **"economía competitiva con rostro humano"**. Dentro de las distintas acciones contenidas en el mismo, encontramos la de procurar que el **desarrollo sea sostenible**.

II. Obligadamente nos preocupa lo que está sucediendo en la economía nacional. Y es que precisamente el Banco de México ha prendido la alarma en varias ocasiones al poner énfasis en

ENTREGO: MD RECIBIO: [Signature]
 Poder Legislativo JALISCO
 DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
 FOJA No. 12
 DE: [Signature]



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

que el crecimiento de la economía mexicana está disminuyendo, el riesgo de que la nueva administración estadounidense siga tomando decisiones que afecten aún más el intercambio comercial de México y ese país, así como la disminución de la inversión extranjera.

Tendremos un incremento inevitable de la inflación (es decir, productos y servicios más caros), así como menos empleos. Se seguirán incrementando las tasas de interés para quienes necesiten contratar un crédito. La depreciación del peso frente al dólar (de alrededor del 60% en lo que va de la administración actual) parece que no se detendrá.

III. Sin embargo, no conformes con ver esa tempestad, todavía se golpea más la economía mexicana incrementando los precios de las gasolinas y el diesel, provocado con justa razón, una gran molestia social de todos los mexicanos.

Incumpliendo sus compromisos, el Gobierno de Federal progresivamente ha incrementado los precios de la energía eléctrica, el gas, la gasolina y el diesel, provocando con esto que la mayoría de los mexicanos no pueden acceder a condiciones de vida más dignas y prósperas.

Hoy no podemos entender, y mucho menos aceptar, cómo el Gobierno habla de la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica cuando nos exige a los mexicanos a apretarnos cada vez más el cinturón.

Vemos con indignación cómo, mientras aumenta a los mexicanos los combustibles hasta en un 20%, afectando directamente todos los bienes y servicios del mercado interno, el Gobierno no tiene problemas en gastar anualmente en promedio 7 mil millones de pesos en publicidad, es decir, en lo que va del sexenio, incluyendo 2017, el Ejecutivo empleará casi 30 mil millones en este gasto.

Mientras el Gobierno por un lado justifica el incremento de impuestos a los combustibles, por otro lado nos demuestra una gran irresponsabilidad en el gasto de la administración federal. Cuando la Secretaría de Hacienda pretende justificar el alza a las gasolinas; ésta dependencia tiene una nómina mensual, tan sólo en personal de confianza de mando y empleados por honorarios de 137 millones anuales, con 39 funcionarios que ganan más de 100 mil pesos mensuales.

IV. Con un gobierno eficiente y con un mercado competitivo, el consumidor de gasolina sólo debería pagar el precio de referencia, los costos de transporte y el IVA que es un impuesto progresivo y fácil de recaudar. Sólo deberíamos pagar el precio de referencia internacional, el margen comercial, mermas y costos de transporte además del IVA.

Si eliminamos el IEPS de la ecuación, estaríamos pagando alrededor de 12 pesos por litro de gasolina.

Propuesta:

Consideramos necesario derogar el Inciso D), del artículo 2º, derogar el artículo 2º.-A, así como derogar la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. Esto, para eliminar este gravamen específicamente de las gasolinas y el diésel, lo cual permitirá disminuir el impacto negativo en la economía mexicana de todos los fenómenos ya señalados.

ENTREGO: <i>MP</i>	RECIBIO: <i>[Firma]</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS	FOJA No. <u>2</u>
				DE: <u>12</u>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

ACTUAL	INICIATIVA
<p>Artículo 2o.- ...</p> <p>I....</p> <p>A)...</p> <p>1....</p> <p>2....</p> <p>3....</p> <p>B)...</p> <p>C)...</p> <p>1....</p> <p>2....</p> <p>3....</p> <p>D) Combustibles automotrices:</p> <p>1. Combustibles fósiles Cuota Unidad de medida</p> <p>a. Gasolina menor a 92 octanos 4.16 pesos por litro.</p> <p>b. Gasolina mayor o igual a 92 octanos 3.52 pesos por litro.</p> <p>c. Diésel 4.58 pesos por litro.</p> <p>2. Combustibles no fósiles 3.52 pesos por litro.</p> <p>Tratándose de fracciones de las unidades de medida, la cuota se aplicará en la proporción en que corresponda a dichas fracciones respecto de la unidad de medida.</p> <p>Las cantidades señaladas en el presente inciso, se actualizarán anualmente y entrarán en vigor a partir del 1 de enero de cada año, con el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes de diciembre del penúltimo año hasta el mes de diciembre inmediato anterior a aquél por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A</p>	<p>Artículo 2o.- ...</p> <p>I....</p> <p>A)...</p> <p>1....</p> <p>2....</p> <p>3....</p> <p>B)...</p> <p>C)...</p> <p>1....</p> <p>2....</p> <p>3....</p> <p>D) (Se deroga)</p>

Poder Legislativo
 JALISCO
 DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
 FOJA No. 3
 DE: [Firma]
 ENTREGO: [Firma] RECIBIO: [Firma]



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

del Código Fiscal de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre de cada año.

E)...

F)...

G)...

H)...

I)...

J)...

II....

A)...

B)...

C)...

III....

E)...

F)...

G)...

H)...

I)...

J)...

II....

A)...

B)...

C)...

III....

Artículo 2o.-A.- (Se deroga)

Artículo 2o.-A.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2o., fracción I, incisos D), y H), en la enajenación de gasolinas y diésel en el territorio nacional, se aplicarán las cuotas siguientes:

I. Gasolina menor a 92 octanos 36.68 centavos por litro.

II. Gasolina mayor o igual a 92 octanos 44.75 centavos por litro.

III. Diésel 30.44 centavos por litro.

Tratándose de fracciones de las unidades de medida, la cuota se aplicará en la proporción en que corresponda a dichas fracciones respecto de la unidad de medida.

Las cuotas establecidas en el presente artículo, se actualizarán anualmente y entrarán

ENTREGO: *MP* RECIBIDO: *B*

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

FOLIA No. 4

DE: 12

Podol Legislativo JALISCO



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

en vigor a partir del 1 de enero de cada año, con el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes de diciembre del penúltimo año hasta el mes de diciembre inmediato anterior a aquél por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre de cada año.

Los contribuyentes trasladarán en el precio, a quien adquiera gasolinas o diésel, un monto equivalente al impuesto establecido en este artículo, pero en ningún caso lo harán en forma expresa y por separado.

Las cuotas a que se refiere este artículo no computarán para el cálculo del impuesto al valor agregado.

Los recursos que se recauden en términos de este artículo, se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, en sustitución de las declaraciones informativas a que se refiere esta Ley, los contribuyentes presentarán a más tardar el último día hábil de cada mes la información correspondiente a los litros de las gasolinas y diésel enajenados por los que se haya causado el impuesto por cada expendio autorizado o establecimiento del contribuyente, en cada una de las entidades federativas durante el mes inmediato anterior; tratándose de enajenaciones a distribuidores de gasolinas y diésel, la información se presentará de acuerdo a la entidad federativa en la que se ubique el punto de entrega convenido con cada distribuidor.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la distribución que corresponda a las entidades federativas durante los primeros

ENTREGA: *MP* RECIBIDO: *B*

FOJA No. 5

DE: 12

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

Secretaría del Poder Legislativo JALISCO



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

diez días hábiles del mes inmediato posterior al mes en que los contribuyentes hayan realizado el pago.

Artículo 28....

Artículo 28.- Los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán de la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases:

I....

I.- Del importe recaudado sobre cerveza:

a)....

a).- 2. 8% a las entidades que la produzcan.

b)....

b).- 36. 6% a las entidades donde se consuma.

c)....

c).- 7. 9% a los municipios de las entidades donde se consuma.

II.- (Se deroga)

II.- Del importe recaudado sobre gasolina:

III....

a).- 8% a las entidades federativas:

a)....

b).- 2% a sus municipios.

b)....

III.- Del importe recaudado sobre tabacos:

c)....

a).- 2% a las entidades productoras.

b).- 13% a las entidades consumidoras.

c).- 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

....

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrirá directamente las cantidades que correspondan a los municipios, de acuerdo con la distribución que señale la legislatura local respectiva y en su defecto, en función del número de sus habitantes según los datos del último censo.

....

Los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que sólo podrán decretar las entidades en que

ENTREGA. MN
SECRETARÍA DEL CONGRESO

FOJA No. 12
DE: 12

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
Poder Legislativo JALISCO



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

aqué se cultive.

VI. Una vez estudiado el punto que integra la iniciativa en comento, la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos considera lo siguiente:

CONSIDERANDOS

Que hay coincidencia con los autores respecto a la necesidad de solicitar al Congreso de la Unión que analicen y resuelvan con visión de estado y responsabilidad lo que más convenga al país y a su gente.

Que reconocemos que el pago de impuestos a nadie nos es grato pero siempre es necesario, la disminución de éstos, no puede darse sin un estudio de impacto en la devolución distributiva en servicios que el Estado haga, amén de que el propio aparato burocrático debería sanear la manera en que se ejercen los recursos públicos y sancionar a quienes se ven inmiscuidos en actos de corrupción.

Que es preciso destacar que la iniciativa se presenta en el entorno circunstancial de un incremento al precio de las gasolinas, que todos sin excepción de una u otra manera hemos resentido en la macro y microeconomía, sea en sociedad o en el ámbito particular.

La iniciativa propone la eliminación del impuesto especial (cuotas) en materia de gasolinas y diésel asimismo propone la eliminación de la participación de la recaudación a los estados y municipios derivada de dicho impuesto.

Esta comisión considera que debe realizarse un estudio de impacto a las finanzas públicas de los estados y municipios, dado que la iniciativa carece de un análisis técnico que pudiese justificar la propuesta, sin embargo, consideramos que es importante reflexionar en torno a la misma.

Por todo lo anterior, elevamos la presente iniciativa de acuerdo legislativo

Stamp: Poder Legislativo Jalisco, DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS, ENTREGA: M.D., RECIBIDO: [Signature]



GOBIERNO DE JALISCO

P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____

DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

confiados de que se abrirá un escenario responsable, transparente y profesional para debatir con seriedad y medida el tema, exhortamos a los actores técnicos, políticos y sociales al análisis técnico de la presente iniciativa.

Por todo lo anterior, elevamos la presente iniciativa de acuerdo legislativo confiados de que se abrirá un escenario responsable, transparente y profesional para debatir con seriedad y medida el tema, exhortamos a los actores técnicos, políticos y sociales al análisis técnico de las presentes iniciativas, en nuestro caso, proponemos que el impuesto especial regrese a la cuota vigente antes de diciembre del año pasado, con una disminución porcentual.

ACUERDO LEGISLATIVO

ÚNICO. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elévese la presente Iniciativa de Decreto al Honorable Congreso de la Unión por la que se propone, derogar el inciso d), del artículo 2º, el artículo 2º.- a, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios como sigue:

INICIATIVA DE DECRETO

ÚNICO.- Decreto mediante la cual se derogan el inciso D), del artículo 2º, el artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, para quedar como sigue:

Artículo 2o.- ...

...

A)...

ENTREGO:	RECIBIDO:	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS	FOJA No. <u>8</u>
				DE: <u>[Firma]</u>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

1....

2....

3....

B)...

C)...

1....

2....

3....

D) (Se deroga)

E)...

F)...

G)...

H)...

I)...

J)...

ENTREGO: <i>MD</i>	RECIBIO: <i>B</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			FOJA No. <i>4</i>
DE: _____		_____	



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

II....

A)...

B)...

C)...

III....

Artículo 2o.-A.- (Se deroga)

Artículo 28....

I....

a)....

b)....

c)....

II.- (Se deroga)

III....

a)....

ENTREGO: <i>MP</i>	RECIBIO: <i>[Firma]</i>	 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
			FOJA No. <i>12</i> DE: <i>[Firma]</i>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

b)....

c)....

....

....

Guadalajara, Jalisco, 12 de enero de 2017

SALA DE COMISIONES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO

 Poder Legislativo JALISCO	DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
	FOJA No. <u>11</u> DE: <u>12</u>
ENTREGO: <u>[Firma]</u>	RECIBIO: <u>[Firma]</u>



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

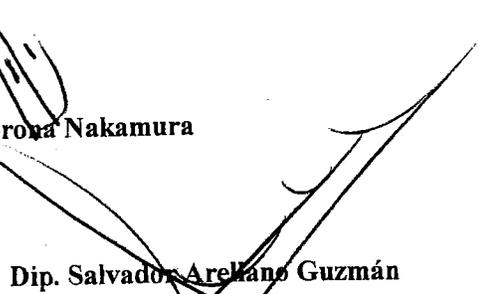
NÚMERO _____
DEPENDENCIA _____

Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que emite la Iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

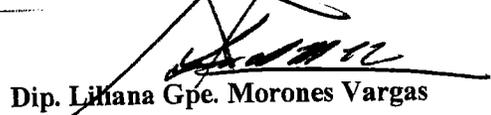
LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES,
ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y REGLAMENTOS

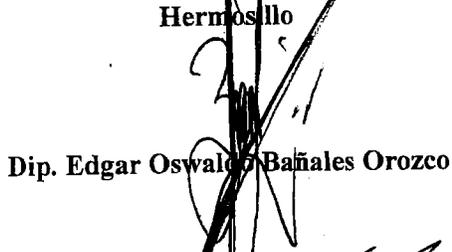
Dip. María del Rocío Corona Nakamura

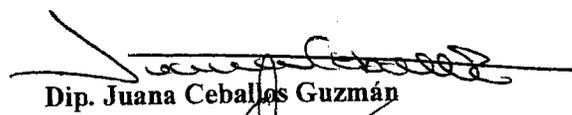

Dip. Hugo Contreras Zepeda

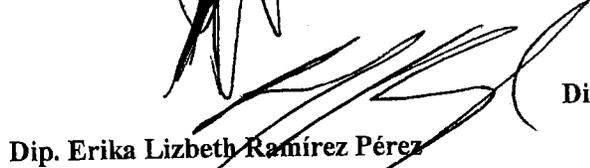

Dip. Salvador Arellano Guzmán

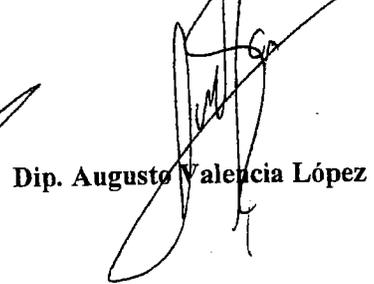

Dip. Hugo René Ruiz Esparza
Hermosillo

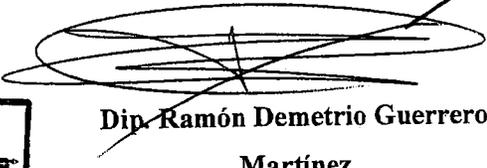

Dip. Liliana Gpe. Morones Vargas


Dip. Edgar Oswaldo Bañales Orozco


Dip. Juana Ceballos Guzmán


Dip. Erika Lizbeth Ramírez Pérez


Dip. Augusto Valencia López


Dip. Ramón Demetrio Guerrero
Martínez

Dip. Felipe de Jesús Romo Cuellar


Dip. José García Mora

Dip. Saúl Galindo Plazola

La presente hoja de firmas corresponde al Dictamen de Acuerdo Legislativo suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos que emite la Iniciativa de Decreto por la que se propone al Honorable Congreso de la Unión derogar el inciso D), del Artículo 2º, el Artículo 2º.-A, así como la fracción II, del artículo 28, todos ellos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

ENTREGO: 
RECIBIO: 
FOLIA No. 12 DE 12
DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
Poder Legislativo JALISCO

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Francisco Martínez Neri, presidente, PRD; César Camacho Quiroz, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; 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: Edmundo Javier Bolaños Aguilar, presidente; vicepresidentes, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, PAN; Gloria Himelda Félix Niebla, PRI; Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; Sharon María Teresa Cuenca Ayala, PVEM; secretarios, Raúl Domínguez Rex, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Andrés Fernández del Valle Laisequilla, 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 adiciona el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Norma Rocío Nahle García y Mario Ariel Juárez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

Los que suscriben, Norma Rocío Nahle García y Mario Ariel Juárez Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72, fracción I, y 78, fracción III, de la ley fundamental, sometemos a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de los siguientes

Antecedentes

El 18 de mayo de 2016, los senadores Manuel Bartlett Díaz y Héctor Adrián Menchaca Medrano, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, así como los diputados Norma Rocío Nahle García y Virgilio Dante Caballero Pedraza, del Grupo del Grupo Parlamentario de Morena, llevamos a tribuna de la Comisión Permanente la presente iniciativa; en virtud de que no ha sido dictaminada favorablemente en el Senado de la República y con fundamento en la fracción I del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la sometemos nuevamente a consideración de esta soberanía, con la solicitud de que sea tunada a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Exposición de Motivos

I. Todo sistema anticorrupción debe controlar el poder más importante e impedir que el aparato anticorrupción esté en manos de los vigilados

La corrupción se sustenta en el débil o inexistente control al poder formal y fáctico, y por la ausencia de participación ciudadana en la vigilancia y supervisión de las conductas –actos y omisiones– de las autoridades. Un adecuado y correcto sistema anticorrupción fundamentalmente debe referirse y someter a control jurídico a aquellos servidores públicos y a los integrantes de los poderes fácticos más relevantes en una nación y, debe diseñar un aparato anticorrupción que no dependa y se subordine a esos poderes.

En el país, ninguna autoridad formal tiene más poder que el presidente de la República. Por eso, el sistema anticorrupción debe partir ineludiblemente de la cúspide del poder porque de ahí se deriva y se proyecta al resto de las instituciones y a la sociedad. Si no se enfrentan los actos y omisiones de corrupción del presidente de la República, de los ex presidentes de la República que pudieron incurrir en actos de corrupción, y la de los propietarios y accionistas de los principales poderes fácticos trasnacionales y nacionales que operan en México y que se vincularon con el poder presidencial, los esfuerzos anticorrupción serán estériles e inútiles.

Las reformas anticorrupción propuestas eluden enfrentar la corrupción del presidente de la República y la de los ex presidentes que han gobernado este país y, tampoco, se encaminan a combatir la corrupción de los poderes fácticos relevantes en México. Además, tal como ocurrió con la reforma constitucional en la materia, construyen un aparato institucional “anticorrupción” que estará capturado por el presidente y las nomenclaturas de los partidos, que no gozará de la independencia indispensable para realizar y cumplir sus atribuciones.

Las circunstancias anteriores son sumamente graves porque la lucha contra la corrupción es en esencia el establecimiento de límites al poder. Desde el enfoque del derecho constitucional, la corrupción constituye uno de los más claros y evidentes ejemplos de un uso fraudulento del poder que ocurre ante la ausencia de garantías para consolidar el principio de división de poderes y los derechos humanos. La corrupción significa el abuso del poder dirigido a la obtención de ganancias privadas.¹ En este sentido, si el sistema nacional anticorrupción está capturado por los vigilados y no se dirige a enfrentar el poder de los presidentes y de los poderes fácticos relevantes del país, constituye una simulación inaceptable para los ciudadanos porque no va al origen de la corrupción ni genera las instituciones independientes que le hagan frente.

En México, los presidentes de la República no son, como se cree, jurídicamente impunes, desde la primera Constitución de 1824 se estableció que los presidentes eran responsables por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos tomaran posesión del cargo o a que ejercieran las facultades que las leyes les atribuían. En la Constitución de 1857, además de traición a la patria y delitos graves del orden común, se podía proceder contra el presidente, por violaciones expresas de la Constitución y por ataques a la libertad electoral.

De acuerdo con la Constitución vigente, los presidentes mexicanos pueden ser imputados por traición a la patria y por delitos graves del orden común. El Código Penal Federal considera quince hipótesis de traición a la patria en el artículo 123 de ese ordenamiento. Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 194, estipula más de cincuenta hipótesis típicas penales que estima graves. A su vez, el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, considera delitos graves los contemplados en once supuestos. Y, de acuerdo al artículo 268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se considera delito grave toda conducta sancionable con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de los cinco años. Lo anterior quiere decir que si la Constitución y las normas en México se aplicaran respecto al titular del Poder Ejecutivo, el presidente de la República sería imputable, de incurrir en las conductas precisadas, por los supuestos tipificados en el sistema jurídico.

La supuesta excepcionalidad nacional debida a la hipotética irresponsabilidad del presidente mexicano viola la literalidad del artículo 108 de la Constitución y las leyes penales en vigor. Nuestra excepcionalidad “aparentemente” recogida y contemplada en el artículo 108 de la ley fundamental, demuestra que son otras las razones y los motivos por lo que aún no alcanzamos los niveles democráticos del estándar internacional y, que no podemos presumir adjetivándonos como un estado constitucional y democrático de derecho. ¿Cuáles son esas razones y motivos?

El sistema institucional anticorrupción de entrada está capturado por el poder del presidente y de los dirigentes de los partidos mayoritarios en la elección de los titulares de los órganos anticorrupción, amén de otras debilidades institucionales y competenciales que puedan presentar esos poderes y órganos. Se requiere, por tanto, de autoridades independientes, que ahora no tenemos –ni con la reforma constitucional anticorrupción–, en el poder judicial, en el ministerio público y en todo el sistema anticorrupción. Como no contamos con las autoridades independientes anticorrupción, las hipótesis de responsabilidad presidencial quedan en la nada jurídica y fáctica. No basta que existan setenta hipótesis de responsabilidad penal presidencial si el sistema institucional no garantiza la división de poderes y, si no se integra con autoridades auténticamente independientes de control y fiscalización a ese poder.

Solamente, para poner un ejemplo, de cómo las instituciones del Estado están capturadas y al servicio del presidente y de los poderes fácticos, podemos ver que en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que será la base del futuro Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargado de las conductas graves de corrupción, sus integrantes responden a los intereses del presidente de la República y de los dirigentes de los partidos mayoritarios. Verbigracia, los magistrados Carlos Chaurand Arzate y Zulema Mosri tienen vínculos con Manlio Fabio Beltrones del PRI; los magistrados Julián Olivas y Guillermo Valls responden a Peña Nieto; y Víctor Orduña y Rafael Estrada Sámano al ex presidente Felipe Calderón Hinojosa.²

Es imperioso investigar los actos de corrupción del presidente de la República y de los ex presidentes en el ámbito de la operación y de los procedimientos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas del sector público, y en el área de las grandes compras gubernamentales y concesiones, así como en el incremento de las fortunas personales y familiares de los presidentes por órganos realmente independientes. En la calle, el mexicano común sabe, que desde la cúspide del poder formal al funcionario de menor nivel que participa en compras gubernamentales, éstos reciben un porcentaje equivalente al diez por ciento del contrato o concesión otorgado –el conocido “diezmo” o soborno– y, conoce que los presidentes y ex presidentes se enriquecen impunemente, incluyendo a sus familias.³

Nuestra pretensión no es absurda. En las naciones del mundo democrático –europeas, americanas y aún latinoamericanas–, que se precien de fundarse en un estado constitucional, el primer ministro o el presidente de la República, es susceptible de responsabilidades políticas y jurídicas, señaladamente penales.

Equivocadamente se piensa que los presidentes y los primeros ministros no pueden ser investigados penalmente. En Francia, el ex presidente de la República Jacques Chirac fue imputado por desvío de fondos a miembros de su partido durante su mandato en la alcaldía de París entre 1977 y 1995 y, ya como ex presidente, fue interrogado en julio de 2007 sobre esos hechos. El 15 de diciembre de 2011 fue condenado por malversación de fondos públicos a 2 años de cárcel, misma que no cumplió dadas sus condiciones de salud y edad. Nicolás Sarkozy también ha recibido señalamientos de carácter penal que pueden aún concretarse en resoluciones condenatorias. El profesor Louis Favoreau señala, citando al Consejo Constitucional Francés, que los presidentes de la República francesa son

jurídicamente responsables, son susceptibles de responsabilidad política y jurídica; y, pueden ser imputados y sentenciados penalmente.⁴

Frente a la reforma constitucional anticorrupción aprobada por mayoría y respecto a las iniciativas de legislación secundaria de las otras fuerzas políticas que no van a la médula de la corrupción porque desde Salinas de Gortari se inició el saqueo “privatización” de los recursos públicos de la nación para transferirlos a manos privadas. Por ello, proponemos en esta iniciativa, entre otras cosas, una comisión de la verdad anticorrupción, que tiene antecedentes en exitosos ejemplos latinoamericanos como Argentina o Guatemala. Pretendemos que esta comisión de la verdad se oriente a investigar la corrupción presidencial, tanto en los procesos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas públicas de las últimas décadas, como en los procedimientos relacionados con los grandes contratos y concesiones de cada administración presidencial, así como en el análisis pormenorizado del incremento patrimonial de los presidentes y sus familias.

En Argentina, la Comisión de la Verdad de 1983 fue trascendente, porque a pesar de las leyes de obediencia debida, que favorecían la impunidad de los militares involucrados con la dictadura, se pudo con posterioridad conocer la verdad de las violaciones a los derechos humanos, y a sus responsables llevarlos a juicio. En Guatemala en 1993, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico logró condiciones de cambio institucional hacia el establecimiento de un sistema más democrático y a favor de la reparación por las violaciones a los derechos humanos perpetradas, principalmente contra la población indígena y campesina, por los regímenes no democráticos de ese país.

II. La economía de compadres en el neoliberalismo promotor de la corrupción

En la república, destacadamente desde el inicio de los gobiernos neoliberales, han quedado muchas dudas sociales sobre la corrupción de los ex presidentes. Algunas de ellas plenamente acreditadas en los fundamentos, modos de operación y procedimientos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas públicas, y en el otorgamiento de los contratos o concesiones más importantes en cada sexenio, así como en el desmedido crecimiento del patrimonio personal y familiar de cada presidente de la República.

El premio Nobel de Economía, el estadounidense Gary Becker, ha señalado que en América Latina se ha consolidado un “capitalismo de compadres”, por el que sectores privilegiados consiguen “favores del gobierno”, entre otras vías, a través de la privatización de las empresas públicas o, por medio, de jugosos contratos o concesiones. El ganador del premio Nobel en 1992 advierte que en el supuesto mexicano, esa forma de economía se observa en el sector televisivo y en telecomunicaciones.

Douglas North, quien también recibió el Nobel de Economía un año después, ha alertado sobre el asalto de grupos de intereses, que se supieron aprovechar del Estado en su propio beneficio, para enriquecerse mediante mecanismos de privilegio, tráfico de influencias y corrupción, fundamentalmente en los procesos de privatización de las empresas públicas, en el otorgamiento de contratos y concesiones, y en las compras gubernamentales.

Las reflexiones anteriores son propias del modelo económico hoy dominante. El neoliberalismo contemporáneo se caracteriza por repartir de forma desigual el poder económico de las personas, lo que entraña consecuencias políticas y jurídicas en cuanto a la distribución del poder en esos ámbitos. La principal es que los que tienen el gran poder económico utilizarán su poder político –influyendo en los Ejecutivos, en el Congreso y en otros poderes e instancias públicas– para garantizar mediante actos de corrupción el mantenimiento de las desigualdades, en vez de para lograr una economía y una sociedad más igualitaria y justa. Los intereses económicos más importantes participan mediante esquemas de cabildeo y de financiamiento de las campañas políticas en el diseño de leyes que les beneficien, por ejemplo, privatizando empresas públicas, obteniendo contratos bajo esquemas de corrupción, en las compras gubernamentales, en materia de propiedad intelectual, fiscal, subvenciones, laboral, de inversión extranjera, ambiente, etcétera.

Dice Joseph Stiglitz que las grandes empresas también influyen indirectamente, a través de los altos costos de acceso al sistema judicial, para no estimular que los débiles accedan al mismo en igualdad de condiciones que los ricos.⁵ Un ejemplo reciente en México lo tenemos con la reforma estructural de 2013, en materia de juicio de amparo, la que establece en el artículo 61 fracción I, de esa ley, que el amparo es improcedente respecto a las reformas constitucionales. ¿Qué es eso? Un mecanismo que impide el acceso a la justicia de todos los que estamos en contra de las reformas estructurales neoliberales que propician y se valen de la corrupción.

Para Stiglitz, el capitalismo de compadres se ha comprobado y, cita el caso de la privatización de Telmex. Igualmente menciona el Fobaproa como ejemplo de cómo el rescate bancario, implicó la transformación de deudas privadas en deudas públicas, es decir, se privatizaron los beneficios y se socializaron las pérdidas entre los ciudadanos mexicanos que pagan los impuestos para darle solidez al sistema bancario. El rescate de las carreteras en México es otro de sus ejemplos preferidos. Stiglitz indica que en los procesos de privatización de empresas públicas o de transferencias de recursos públicos a manos privadas participan dos partes: los funcionarios públicos que toman las decisiones y los empresarios que se benefician de ese traspaso de recursos públicos a su patrimonio privado, lo que implica una apropiación indebida de la riqueza pública de las naciones y, por tanto, entraña por ambas partes actos de corrupción.⁶

La realidad es que los marcos jurídicos de los Estados se construyen con la complicidad de los presidentes y del Congreso para favorecer a los grandes intereses económicos nacionales y mundiales y, por encima de los intereses y los derechos humanos de la población. Los gobiernos de los Estados, particularmente los titulares del poder ejecutivo, en el modelo neoliberal de la globalización buscan seguir la pauta que señalan las grandes potencias, sus corporaciones y, los organismos financieros internacionales.

Los derechos humanos, principalmente los que tienen relación con la igualdad, son los más afectados por los actos de corrupción. ¿Por qué? La Comisión Europea en su Informe 2014 sobre la Lucha contra la corrupción en la Unión Europea, expresa que “la corrupción supone un perjuicio grave para la economía y la sociedad en su conjunto. Muchos países del mundo padecen una arraigada corrupción que frena el desarrollo económico, socava la democracia y daña la justicia social y el Estado de Derecho. Los Estados miembros de la

UE no son inmunes a esta realidad. La corrupción varía en su naturaleza y alcance de un país a otro, pero afecta a todos los Estados miembros. Compromete la buena gobernanza, la correcta gestión de los fondos públicos y la competitividad de los mercados. En casos extremos, mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos”.⁷

El mismo informe asevera que “de conformidad con los instrumentos jurídicos internacionales,⁸ el reporte define la corrupción en sentido amplio como cualquier “abuso de poder para obtener réditos privados”.

El ex secretario general de la Organización de las Naciones Unidas Koffi Annan señala que “la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de Derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.⁹

Este fenómeno maligno se da en todos los países –grandes y pequeños, ricos y pobres–, pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo. ¹⁰

Cabe destacar que la corrupción y los derechos humanos son hechos tan antiguos como la humanidad misma. Los derechos humanos se han ido plasmando y reivindicando, en diversos documentos históricos, como en la Carta Magna de 1215, en Inglaterra, en la Declaración del estado federado de Virginia de 1776, en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1791, entre otras.

En su acepción contemporánea, los derechos humanos significan “(...) los derechos del individuo que se desprenden de su esencia universal abstracta, los que son concebidos como anteriores y superiores al derecho positivo a fin de convertirse en el parámetro de su validez y limitando el poder legítimo del Estado”.¹¹

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, “Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”.¹²

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México señala que “Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este

conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en la Constitución Política, tratados internacionales y las leyes”.¹³

A partir de la reforma constitucional de 2011 en México, las personas cuentan con la protección más amplia en derechos humanos tanto de los tratados y convenciones internacionales que ratifique México, como en las leyes nacionales, así como en su aplicación por parte de los jueces a escalas federal y local.

La promoción y defensa de los derechos humanos a través de las leyes y fallos judiciales es un paso importante en la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho. Pero, ¿qué sucede con los derechos humanos cuando fenómenos como la corrupción y la impunidad en este ámbito son estructurales? Sin duda, estos fenómenos impactan la plena vigencia y puesta en marcha de dichos derechos.

La resolución Transparencia y Corrupción en la Unión Europea y América Latina de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Euro-Lat) de la que es parte el Congreso Mexicano a través de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea y el Parlamento Latinoamericano,¹⁴ señala que “las consecuencias económicas derivadas de la corrupción son nefastas, en particular, en lo que respecta al efecto sobre el empobrecimiento de la población y la calidad de los servicios públicos, así como al índice de crecimiento, la caída de las exportaciones y la fuga de inversiones, lo que se traduce en un estancamiento económico, un aumento de las desigualdades sociales y mayor empobrecimiento”.¹⁵

Además, la citada resolución menciona:

- La corrupción favorece la cultura de la ilegalidad, la delincuencia y la desigualdad en la distribución de la riqueza.
- Considera que existe un círculo vicioso entre los altos índices de corrupción en los países que presentan un bajo índice de desarrollo humano y económico, bajos niveles de educación, falta de cultura cívica, derechos políticos limitados y una reducida o inexistente competencia política.
- Respalda la iniciativa del Parlamento Andino para la creación del Observatorio Andino de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. ¹⁶
- Subraya la necesidad de reforzar las campañas de comunicación y sensibilización nacionales e internacionales que incluyan la participación ciudadana, para poner de relieve el empobrecimiento causado por la corrupción.
- Pide la creación de un órgano regional que investigue los casos de corrupción, emita declaraciones y promueva la formación y especialización de los recursos humanos para incrementar su eficacia.

- Propone la creación de un programa eficaz de protección de los denunciantes a escala birregional, teniendo en cuenta el carácter transfronterizo de la corrupción.

Si la corrupción daña y socava el régimen democrático, las instituciones políticas, el desempeño público, la impartición de justicia, las contrataciones públicas (licitaciones públicas en el ámbito de la salud, de obra pública, de servicios públicos), así como el financiamiento de los partidos políticos, las empresas estatales o de participación estatal, entonces la afectación hacia el bienestar ciudadano y social es evidente debido a un detrimento en la calidad y eficacia del sistema político, social y económico de los países.

Las transgresiones de los derechos humanos se presentan en distintos ámbitos como el de la salud, la justicia, el derecho al acceso a la información, etc. Por ejemplo, existen violaciones de los derechos humanos cuando niegan al derecho habiente de un hospital público medicamentos debido a que éstos son vendidos clandestinamente; cuando la justicia no es pronta ni expedita; cuando no existe información objetiva e imparcial en los medios de comunicación; cuando las cárceles se encuentran saturadas y no hay condiciones materiales ni médicas para la atención y rehabilitación de las personas; cuando no existen bases de datos y transparencia en las acciones, contratos, declaraciones patrimoniales, en el proceso de toma de decisiones que realiza la administración pública y el Estado.

En esta lucha frente a la corrupción, las asambleas parlamentarias nacionales, regionales y globales desempeñan un papel de primer orden, ya que es en ellas en donde se debate y se legisla en favor del interés público. Se trata de que exista una real división de poderes a través de la función de control del Congreso o Parlamento frente al Ejecutivo, comenzando por el presidente de la República o primer ministro, según sea el caso, porque ahí reside el vértice o cúspide del poder.

Hay que decirlo, la desigualdad, la pobreza y la corrupción no surgen de las fuerzas abstractas del mercado, nacen de la manera en la que se distribuye el poder político en una sociedad. El que tiene el poder político –en el caso mexicano, el presidente de la República– confecciona el orden jurídico en su beneficio para perpetuarse en el poder y mantener el estatus quo de privilegios a favor de algunos. La política configura los mercados y determina las reglas del juego de todos los subsistemas sociales y económicos. ¿Cómo logran unos cuantos poderosos determinar a la política y al mercado? Lo logran manipulando y poniendo a su servicio el sistema electoral y político de los respectivos países así como a las instituciones supranacionales que se destacan por su ausencia de democracia interna.

En países como México, en donde las desigualdades son enormes, la manipulación a favor de los poderosos del sistema político, se produce por las vías anteriormente citadas y, además, a través de: la compra o coacción del voto; el uso clientelar de los programas públicos –es decir, la manipulación de la pobreza con fines electorales–; la integración de los órganos electorales y futuros órganos anticorrupción de acuerdo a los intereses de la oligarquía; el desvío de los recursos públicos de los presupuestos con fines electorales, aprovechando los débiles mecanismos de fiscalización estatal; el mantenimiento, al margen del control jurídico del Estado y de la rendición de cuentas, de los poderes fácticos; la inhibición de los mecanismos de democracia participativa y deliberativa a favor de los

ciudadanos; e impidiendo, que los derechos económicos, sociales, culturales, y ambientales, sean exigibles al Estado para ayudar a remediar las condiciones de pobreza.¹⁷

Existe una conciencia común de cómo en América Latina y en el mundo entero a raíz de la implantación del neoliberalismo en la década de los ochenta del siglo pasado, el patrimonio público viene cambiando de dominio, es decir, se transfieren recursos de lo público a lo privado, por lo que cuando se habla de corrupción, se está haciendo referencia a un discurso que funciona como estrategia globalizada para el control del Estado, la sociedad y la economía, con el fin de extraer beneficios específicos a favor de élites privadas en detrimento del interés general. Lo anterior se realiza a través de la captura del Estado por esos intereses y por medio de la corrupción.¹⁸

En materia de corrupción existen situaciones de alto riesgo. Por ejemplo, en países como México, ricos en recursos naturales, pero que carecen de instituciones democráticas fuertes, los funcionarios públicos corruptos tienen oportunidades para robar grandes y significativas cantidades de dinero y pueden hacerlo con la complicidad de las corporaciones. Lo mismo ocurre con los grandes proyectos de infraestructura que permiten a los funcionarios públicos entrar en contacto estrecho con las corporaciones para realizar actos de corrupción a cambio de concesiones, contratos, permisos y autorizaciones.¹⁹

Un interesante estudio elaborado por The Corner House señala que el fenómeno de la corrupción más importante de nuestra época surge de los procesos de privatización, desregulación y reforma del servicio social, impulsados por las mismas instituciones financieras internacionales y los gobiernos del primer mundo. Por ejemplo, se concluye que las empresas del primer mundo pagan sobornos del orden de los ochenta mil millones de dólares al año, aproximadamente la cifra que la Organización de las Naciones Unidas considera necesaria para erradicar la pobreza en el mundo.²⁰

En el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo denominado Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE, que ya hemos citado, se precisa que la responsabilidad en la lucha contra la corrupción es fundamentalmente de las autoridades electas más importantes de cada Estado. La corrupción según este Informe se presenta en ámbitos de riesgo muy claros que queremos ejemplificar con casos de la realidad mexicana. Así, el mencionado informe dice:

1. La corrupción surge de un sistema de financiamiento y fiscalización inadecuado para los partidos políticos. En México, hemos tenido los conocidos casos de “Pemexgate” y “Amigos de Fox” y, otros que están pendientes de resoluciones definitivas de parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como el “Monexgate”.

2. Los conflictos de interés y declaraciones patrimoniales que no descansan en autoridades independientes capaces de verificar y controlar su legalidad. En México, los conflictos de interés no están bien regulados y las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos no han dado lugar a responsabilidades de altos funcionarios públicos. Eso quiere decir, que en este punto, como en otros, nuestro sistema fracasa porque no contamos con autoridades independientes capaces de verificar y sancionar las transgresiones.

3. En materia penal, el equilibrio entre la corrupción activa y pasiva es desigual, es decir, se sanciona con mayor fuerza al servidor público pero no en la misma medida al particular que lo soborna. En nuestro país, no existen en la realidad responsabilidades penales relevantes – en contra de servidores públicos de alto nivel– por soborno, cohecho, enriquecimiento ilícito, entre otros delitos relacionados y, como indica el Informe de la UE, existe un tratamiento desigual entre corrupción activa y pasiva.

4. Los organismos de lucha contra la corrupción deben ser independientes y eficaces. En México ninguno de ellos lo es. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación que depende de la Cámara de Diputados, carece de las facultades y del presupuesto para realizar debidamente su tarea.

5. Los servicios policiales, de la fiscalía y judiciales deben ser de carrera e independientes. Como sabemos en México no contamos en los hechos con un servicio civil de carrera fortalecido. Los nombramientos de los funcionarios del sector energético, por poner un ejemplo, carecen del perfil adecuado y evidentemente no son de carrera. Se trata de nombramientos políticos.

6. Para el Informe de la UE los sectores de mayor riesgo tienen que ver con la privatización de las empresas públicas, las compras gubernamentales, los cambios de uso de suelo, la opacidad del sector financiero, los sobornos en el extranjero, la persecución a los periodistas que denuncian la corrupción. Todas las anteriores variables las encontramos en México y, por eso es imperioso, que una Comisión de la Verdad independiente y ciudadana investigue las áreas de riesgo más preocupantes. En México se han privatizado empresas públicas desde el sexenio de Salinas de Gortari para beneficiar a unos cuantos, tal como Stiglitz lo ha señalado; en las compras gubernamentales, en muchas ocasiones autoridades de la Secretaría de Comunicaciones, del ISSSTE o del IMSS han sido señaladas por actos de corrupción. El desarrollo urbano de las ciudades se ha realizado en un profundo caos, con afectaciones al medio ambiente y a la salud de las personas. El sector financiero nacional es uno de los menos transparentes del país y, no han faltado grandes escándalos de corrupción en esa área. En cuanto a las limitaciones a la liberación de expresión podemos simplemente mencionar el caso de Carmen Aristegui que fue despedida de su centro de trabajo por denunciar la corrupción del presidente de la República.

Todo lo anterior demuestra desde nuestro punto de vista que no hay tarea más importante en el Estado mexicano que luchar contra la corrupción pero ello exige de autoridades independientes que realicen ese cometido. Están en juego los derechos humanos de millones de seres que no pueden satisfacer sus derechos esenciales a la educación, salud, alimentación o vivienda por los desvíos de los recursos públicos que representan los actos de corrupción de los altos servidores públicos. También está a discusión el sistema político y la existencia misma del Estado de Derecho en México. ¿Cómo se puede decir que lo tenemos, si no hay división de poderes y autoridades independientes que enfrenten la corrupción?

Recientemente, John Kerry, ex secretario de Estado del gobierno de Estados Unidos y a propósito de la Cumbre global anticorrupción, celebrada en Londres en días pasados, ha insistido en fortalecer la lucha contra la corrupción a través de un Centro Internacional

Anticorrupción que mejore el intercambio de información en la materia entre los países y entre los centros financieros con el fin de cooperar con la investigaciones anticorrupción, y entre otras medidas, comprometerse a proteger a los periodistas que la denuncian. Además, ese Centro Internacional Anticorrupción impulsará reformas en los países con las mayores debilidades en el tema y les proporcionará la asistencia necesaria. Kerry, considera que la lucha contra la corrupción será una prioridad de la política exterior norteamericana.²¹

El discurso de Kerry parece rescatable. Sin embargo, desde nuestro punto de vista presenta dos aristas: una positiva que insiste en tomarse en serio la corrupción en el planeta; y, otra negativa, consistente en que el Centro Internacional Anticorrupción termine siendo un instrumento más de carácter geopolítico neoliberal para obligar a los países a diseñar sus instituciones políticas y jurídicas a conveniencia de los intereses norteamericanos, pues como el mismo Kerry lo señala, la lucha anticorrupción es una de las prioridades de la política exterior estadounidense.

Derivada de la “Cumbre Global Anticorrupción” de 2016 de Londres, el gobierno mexicano se comprometió, entre otras medidas, a implementar en el orden interno lo siguiente: 1) A realizar contrataciones abiertas con datos abiertos; 2) A garantizar licitaciones abiertas en las asociaciones público-privadas; 3) A establecer un estándar en las licitaciones de la Ronda 1 en materia energética pero también en el ramo de salud; 4) A la incorporación de una infraestructura de Datos Abiertos Anticorrupción con pleno respeto de la Carta Internacional de Datos Abiertos; y 5) En general, a promover el uso de los datos abiertos y tecnologías digitales para combatir la corrupción a escala global.

Las anteriores medidas, a pesar de la importancia que puedan tener, de nada sirven si no actúa respecto al origen de la corrupción en México, que tiene que ver con el inmenso poder del presidente de la República, sobre todo desde el inicio del neoliberalismo por la enorme cantidad de recursos públicos transferidos a manos privadas. De ahí deriva toda la corrupción en el país, de ahí se desprende el cáncer que nos carcome. Si no se resuelve la corrupción desde su origen poco podemos esperar de medidas de eficacia intermedia o nula.

III. Algunos casos de corrupción de los últimos presidentes de la República y nuestra reflexión sobre las herramientas anticorrupción

La Unión Europea en su Informe de lucha contra la corrupción de la UE de 2014 ha expuesto tanto las áreas de riesgo que promueven la corrupción como los instrumentos y herramientas que se pueden diseñar para enfrentarla. Para la Unión Europea, los principales riesgos propiciadores de la corrupción existen en los siguientes ámbitos: la contratación gubernamental; la privatización de las empresas públicas; el financiamiento de los partidos políticos –compra de votos y financiamiento privado de empresarios para recibir después los contratos, permisos y concesiones–; el desarrollo urbanístico y la construcción –los megaproyectos–; la planificación medioambiental –la especulación sobre los cambios de uso de suelo–; la contratación de los gobiernos con el sector farmacéutico que inciden en el sobreprecio de medicamentos y equipo; en la administración fiscal para favorecer a unos y perjudicar a otros; en el sector financiero que carece de regulaciones y controles que permiten la existencia de paraísos fiscales; y en los sobornos en el extranjero.²²

Para enfrentar los riesgos, en ese informe se proponen, entre otras, las siguientes herramientas o instrumentos de lucha contra la corrupción: la existencia de autoridades independientes anticorrupción; la protección de la libertad de expresión y del derecho a la información sobre las conductas corruptas; la transparencia en las decisiones, principalmente en los ámbitos de riesgo; las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos y la revisión de las mismas por autoridades independientes; la regulación de los conflictos de interés; la estipulación en las leyes de delitos y faltas de corrupción; la eficiencia y eficacia del poder judicial, fiscales y policías en su combate; y, la protección jurídica de los denunciantes.²³

Si asumimos el marco teórico y jurídico expuesto, nos referimos ahora, a casos concretos de corrupción de los últimos sexenios que deben ser investigados. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari merece profundizarse en las múltiples privatizaciones y desincorporaciones de empresas públicas que favorecieron a algunos cuantos potentados que hoy aparecen entre los hombres más ricos de México y del mundo. A nuestro entender se deben realizar diligencias sobre los procedimientos de privatización bancaria que beneficiaron estratégicamente a ciertos grupos económicos del país y del extranjero. Se debe aclarar el empleo discrecional de la partida secreta. También se debe aludir a la complicidad de Carlos Salinas con los actos de corrupción de su hermano Raúl Salinas. Y desde luego, al gran enriquecimiento personal y familiar de Carlos Salinas.

En el caso de Ernesto Zedillo Pone de León, es pertinente recordar las decisiones que fundaron la aprobación del Fobaproa y que implicaron privilegios para la oligarquía nacional, donde las deudas privadas se transformaron en deudas públicas con la complicidad del Poder Legislativo. También la privatización de los ferrocarriles en beneficio de empresas, donde Zedillo posteriormente se incorporó como miembro de los consejos de administración.

Sobre el sexenio de Vicente Fox, se pueden mencionar: la manera ilegal a través de la cual llegó a la presidencia, empleando un esquema de financiamiento paralelo, conocido como “Amigos de Fox”; a los escándalos de Oceanografía; al tráfico de influencia protagonizados por los hijos de su cónyuge; a los contratos de servicios múltiples para explotar hidrocarburos y otorgados en contra de la Constitución; al incremento en el otorgamiento de concesiones mineras para favorecer a algunos grupos económicos nacionales y del extranjero, los que han despojado a nuestro país de las riquezas del subsuelo con afectación a poblaciones indígenas y campesinas; a los excesos en el gasto corriente durante su sexenio; a su intervención indebida en el proceso electoral de 2006, que implicó la violación al principio de equidad electoral, vulnerando el artículo 41 constitucional; y a compromisos internacionales inconstitucionales en contra de la soberanía nacional, tales como la firma del ASPAN (Acuerdo para Seguridad y Prosperidad de América del Norte), que no fue aprobado por el Senado de la República.

Las irregularidades del gobierno de Felipe Calderón están a la vista: la manera ilegítima a través de la que llega a la Presidencia de la República; la corrupción en la CFE; la extinción inconstitucional al de Luz y Fuerza del Centro; la construcción irregular de la “Estela de Luz”; el “Wall Mart Gate”; las licitaciones en Pemex a favor de Ocean Mexicana, SA de CV, y Grupo TMM; el saqueo del ISSSTE; el “Quesogate”; el incremento exponencial del

gasto corriente durante su administración que aumentó sin argumentos racionales y razonables a la alta burocracia; el otorgamiento de concesiones mineras para favorecer a algunos grupos económicos nacionales y del extranjero, los que han despojado a nuestro país de las riquezas del subsuelo con afectación a comunidades indígenas y campesinas; a la guerra contra las drogas sin justificación constitucional; el aumento del gasto en materia militar y en seguridad pública sin licitación, entre otros muchísimos actos y omisiones que deben ser investigados.

En este sexenio, la privatización de la industria energética y la aprobación de las reformas estructurales en contra del pueblo de México; las relaciones de corrupción con grupos empresariales como Higa y OHL que han implicado en beneficio de esas empresas y de la familia del presidente numerosos y onerosos contratos generados en licitaciones simuladas; la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa; y, a escándalos como el de la llamada “Casa Blanca”, entre diversas irregularidades, que incluyen la manera ilícita –mediante la compra de votos y el apoyo de Televisa– el arribo de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República.

El sistema anticorrupción que nos proponen las iniciativas de los tres partidos mayoritarios no aluden al pasado, se desentienden de él, y no se dirigen a enfrentar la corrupción de los presidentes y ex presidentes –origen fundamental de la corrupción en México–, ni tienen por finalidad reducir la corrupción que generan los poderes fácticos más importantes que actúan en México. Esas iniciativas propenden a generar nuevas estructuras administrativas que estarán coordinadas y dirigidas por funcionarios públicos nombrados por el Ejecutivo, o por el Ejecutivo y el Senado, o por los diputados. Es decir, los vigilados estarán nombrando a sus vigilantes, lo que es totalmente contrario a los informes y recomendaciones internacionales en materia anticorrupción, los que exigen siempre la plena independencia de los órganos anticorrupción respecto de los sujetos susceptibles de investigación por conductas corruptas.²⁴

Sostenemos, a diferencia de lo ya aprobado constitucionalmente en el país y en la materia, que los titulares de los órganos e instancias encargadas de la corrupción, sean electos por los ciudadanos, y no mediante el consabido reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios. Los vigilantes de la corrupción deben gozar de total autonomía de los poderes fácticos y formales, principalmente respecto al presidente de la República.

Además, consideramos que la corrupción debe combatirse con mecanismos de democracia participativa y deliberativa, que en el país hasta ahora no existen: revocación de los mandatos de los servidores electos; acciones ciudadanas de inconstitucionalidad; consultas obligatorias y vinculantes para las principales decisiones administrativas del país; y, referéndums para aprobar reformas constitucionales, tratados y leyes, como las que se pretende integren el sistema nacional anticorrupción.

Hemos también indicado muchas veces, que para combatir la corrupción se requiere de una Ley de Austeridad y Gasto Eficiente que debiera expedir el Congreso de la Unión y, que no se acompaña al paquete legislativo que proponen los tres partidos mayoritarios. Los titulares de las dependencias, entidades, poderes públicos, empresas productivas del Estado y, órganos constitucionales autónomos, debieran percibir la mitad de las prestaciones que

ahora reciben y, no deberían gozar de ningún tipo de privilegio: seguros de gastos médicos privados o seguros de separación individualizada. Igualmente, debiera estar prohibida la contratación de aeronaves privadas, la contratación excesiva de viajes al extranjero, los servicios excesivos de asesoría y de viáticos, así como el apoyo especial de servicios telefónicos e informáticos. En cuanto a las aeronaves recientemente adquiridas por la Presidencia de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República, estimamos que deben ser enajenadas y el producto de la venta destinarse al gasto social en educación y salud.

Los indicadores del desempeño debieran, en caso de ser violados, implicar el delito de traición al mandato por parte de los servidores públicos electos, y no sólo el incumplimiento sistemático a los planes y programas de gobierno como está señalado actualmente, el que por ser enunciativo, nunca ha permitido fincar responsabilidades.

A los contratistas, a los beneficiados con privilegios fiscales, a los concesionarios, permisionarios, personas físicas, accionistas o directivos de empresas que tengan vínculos con instancias de autoridad, se les debiera prohibir donar recursos en efectivo o en especie a las precampañas y campañas. Los contratistas, concesionarios, permisionarios, etcétera, que donaran a las campañas no podrían participar durante 15 años en las licitaciones, contratos u obras públicas.

La ley penal y las normas administrativas debieran establecer los delitos y faltas de corrupción como delitos imprescriptibles, ya que los actos y omisiones de corrupción son de extrema gravedad y en esencia dañan los derechos humanos esenciales del pueblo mexicano.

La ley debería regular que las declaraciones patrimoniales, de interés y fiscales, así como de las declaraciones juradas, sean totalmente públicas. Todos los servidores públicos de primer nivel en los poderes e instancias de autoridad y, los particulares que ejerzan o administren recursos públicos o, reciban contratos, privilegios fiscales, concesiones, permisos y autorizaciones, debieran estar obligados por esa regla.

Los fideicomisos públicos y figuras análogas, sin excepción, se deberían regir por las mismas disposiciones que norman a las instituciones públicas. Sus excedentes debieran enterarse anualmente a la Tesorería de la Federación e informarse a los ciudadanos. Se deberían prohibir las figuras de fibras E o bonos educativos, que hipotecan el patrimonio público en favor del capital especulativo y lo ponen en riesgo para finalmente terminar en manos privadas.

Además, se deberían prohibir las asociaciones público-privadas porque son mecanismos de endeudamiento encubierto a cubrir en el largo plazo con costo a los ciudadanos, y que producen corrupción entre una clase empresarial ávida de negocios y servidores públicos corruptos.

La fiscalización del Presupuesto debe corresponder a los ciudadanos en estrecha coordinación con las autoridades de fiscalización del país. Los criterios para fiscalizar deben ser a) el ejercicio de recursos públicos por cualquier persona; y b) las relaciones de

los particulares y del sector social con la autoridad que impliquen concesiones, privilegios fiscales, contratos, permisos o autorizaciones.

IV. Nuestras críticas al sistema nacional anticorrupción vigente y a las propuestas de legislación secundaria en la materia

En nuestras intervenciones ante el pleno del Senado, previas a la aprobación constitucional del sistema nacional anticorrupción, nosotros cuestionamos, que la reforma constitucional en la materia no atendía a lo siguiente:

No se tocaba el poder presidencial. La reforma constitucional anticorrupción no modificó el artículo 108 de la Constitución. El presidente, el eje del poder formal, sigue jurídica y constitucionalmente impune.

No se consideró la extinción de dominio por delitos y faltas graves relacionadas con la corrupción –artículo 22 de la Constitución–. La extinción de dominio procede sólo por delitos de enriquecimiento ilícito.

Los órganos internos de control para los órganos constitucionales autónomos que prevé la reforma, serán controlados por los tres partidos mayoritarios porque ellos tendrán el poder político para imponerlos –artículos 28 y 74 de la Constitución.

Los órganos internos de las dependencias federales son designados por el secretario de la Función Pública.

El diseño del Tribunal Federal de Justicia Administrativa –artículo 73, fracción, XXIX-H, de la Constitución– no augura independencia ni imparcialidad. Estarán detrás de él, el titular del Ejecutivo y las cúpulas de los tres partidos mayoritarios que designarán a los magistrados.

Las auditorías de desempeño dan lugar sólo a recomendaciones y no a responsabilidades – artículo 74, fracción VI, de la Constitución.

La Auditoría Superior de la Federación seguirá dependiendo constitucionalmente de la Cámara de Diputados, es decir, de los partidos mayoritarios. La reforma constitucional anticorrupción no propuso su autonomía constitucional, y sus competencias, aunque se incrementan, no son las esperadas para enfrentar la corrupción propiciada desde el poder presidencial y desde la influencia indebida de los poderes fácticos –artículos 74 y 79 de la Constitución.

El Poder Judicial tiene un tratamiento privilegiado. No forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción –artículo 109 de la Constitución.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, además de ser una estructura que no da cabida a Estados y municipios, estará influido por la presencia del Ejecutivo a

través de la participación de la Secretaría del Ejecutivo responsable del control interno – artículo 113 de la Constitución.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción sólo producirá recomendaciones que no son vinculantes –artículo 113 de la Constitución.

El plazo máximo de prescripción en la materia de responsabilidades es de 7 años y nuestro cuestionamiento pregunta por qué no son imprescriptibles –artículo 114 de la Constitución.

El Sistema Nacional Anticorrupción es antifederalista. No participan los estados y municipios en su comité –artículo 113 de la Constitución.

El desarrollo de la reforma constitucional se realizará a través de leyes generales en donde no participarán las legislaturas de los Estados.

En cuanto a los proyectos o anteproyectos que dictamen sobre la legislación secundaria que hemos conocido hasta el momento de la presentación de esta iniciativa, expresamos:

A. Respecto al proyecto de dictamen que alude a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, expresamos lo siguiente:

1. La Auditoría Superior de la Federación carece de autonomía constitucional. Es una instancia que depende de la Cámara de Diputados y que está sujeta a su vigilancia, presión, y escrutinio.
2. La Auditoría Superior de la Federación no tiene facultades para consignar responsabilidades penales directamente ante los jueces, tiene que pasar por la Fiscalía en Combate a la Corrupción.
3. Para fiscalizar, el criterio sigue siendo –indebidamente– seguir la pista de los recursos públicos y no la relación de los particulares con el Estado. Todos los que reciben concesiones, subsidios, contratos, permisos o autorizaciones, debieran ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación en todos los casos y no sólo respecto a faltas específicas.
4. No existe un porcentaje obligatorio para licitar públicamente –por ejemplo un 90 por ciento de las compras gubernamentales.
5. La fiscalización de la revisión de la cuenta pública de ejercicios del pasado se da en escasísimos supuestos –artículo 44 del dictamen.
6. En la investigación de responsabilidades penales, la Auditoría Superior de la Federación, es coadyuvante pero no es parte en ellos –artículo 67 del dictamen.

B. Sobre el proyecto de dictamen a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expresamos que el secretario de la Función Pública –empleado del presidente de la República– designa a los contralores de las dependencias federales, de la Procuraduría General de la República, y de las empresas productivas del Estado –artículo 37 del dictamen.

C. En cuanto al proyecto de dictamen de la Ley General de Responsabilidades Administrativas advertimos lo siguiente:

1. No son públicas las declaraciones patrimoniales, de interés y fiscales. Exclusivamente lo serán si lo autoriza el servidor público o sus dependientes –artículos 26 a 31 del dictamen.

2. La clasificación de faltas no graves y graves que hace proyecto el dictamen no precisa el criterio que permite la distinción. El legislador está actuando arbitrariamente.

3. El plazo de caducidad de la instancia es muy corto, seis meses. Con seis meses de no actuación procesal caduca la instancia con los efectos procesales consiguientes en contra de la investigación de actos de corrupción–artículo 74 del proyecto de dictamen.

4. Las faltas no son imprescriptibles. Las graves prescriben a los siete años –artículo 74 del dictamen.

5. Los inversionistas extranjeros no son susceptibles de responsabilidades administrativas, sólo los organismos y servidores públicos extranjeros –artículo 70 del dictamen–. Omisión totalmente neoliberal.

6. La ley de responsabilidades permite válvulas de escape para decidir no iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa –cuando el asunto motivo de la denuncia sea opinable jurídicamente y, cuando la falta sea subsanada– (artículo 101 del dictamen).

D. Con relación al proyecto de dictamen que hemos conocido de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción manifestamos:

1. El Comité Coordinador no sesiona en público –artículo 10 del dictamen.

2. Aunque el presidente de ese comité es un ciudadano, la mayoría son funcionarios públicos –artículo 10 del dictamen.

3. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, que serán pagados con cargo al erario, no se consideran servidores públicos en violación al artículo 108 de la Constitución.

4. El Comité de Participación Ciudadana tampoco sesiona en público –artículo 17 del dictamen.

5. El poder, por el número de competencias que se le atribuyen en el Sistema Nacional Anticorrupción, reside en la Secretaría Técnica –artículo 35 del dictamen–, que es el que tiene todo el control del sistema.

6. En el Sistema Nacional de Fiscalización no participan debidamente los ciudadanos – artículo 37 del dictamen.

7. El Comité Coordinador sólo emite recomendaciones no vinculantes que no poseen ninguna obligatoriedad –artículo 57 del dictamen.

E. En cuanto al proyecto de dictamen de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, nos parece que será un Tribunal capturado por el Ejecutivo y los partidos mayoritarios del Senado, dado el sistema de nombramiento de los magistrados que implica un reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios –artículo 43 del dictamen–. No habrá independencia ni credibilidad ciudadana en un tribunal de esta naturaleza.

Todo lo anterior nos demuestra que el Sistema Nacional Anticorrupción, que pomposamente se ha presentado a los medios de comunicación del país, será un instrumento inútil, con instituciones controladas por el Ejecutivo o por los partidos mayoritarios, sin participación ciudadana real y, sin que se toque a la médula del poder en México, que como hemos dicho es la del presidente de la República y la de los poderes fácticos que operan en México con su aquiescencia.

V. La “democracia” de baja intensidad y el “Estado de Derecho” que tenemos favorecen la corrupción

Para nosotros, la democracia representativa tradicional es de baja intensidad y muchas veces es inexistente en México. Esta “democracia” no está bien equipada para combatir la corrupción. El sistema representativo de nuestro país no representa a muchos sectores sociales, debido a las complicidades de la oligarquía con la Presidencia de la República y a la complejidad y heterogeneidad de la sociedad contemporánea. Además, la brecha entre representantes y representados es cada día más amplia y, se ahonda, porque el ciudadano común no tiene armas ni mecanismos efectivos para exigir rendición de cuentas al gobernante, principalmente al presidente de la República, mediante instrumentos de democracia participativa o directa como la revocación del mandato, las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, los referéndums a las reformas más importantes, la consulta obligatoria de carácter previo para preguntar a la sociedad sobre los asuntos administrativos y obras más importantes. La democracia representativa mexicana es un sistema en donde se participa medianamente y se delibera poco. La opacidad y la ausencia de controles institucionales, políticos y sociales son sus características fundamentales. Lo más grave es que los auténticos poderes no están en las instituciones tradicionales, sino en complicidad con ellos socavan la credibilidad de los procesos electorales. En efecto, los medios de comunicación electrónica, los intereses económicos nacionales y transnacionales “colonizan” las instituciones, se apropian de ellas con el respaldo de la Presidencia de la República y las utilizan para propósitos que no siempre tienen correspondencia con las necesidades y reclamos ciudadanos.

La corrupción tiene campo fértil en estas circunstancias: instituciones colonizadas, medios que manipulan el derecho a la información, debilidad de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia que no va a la médula del poder presidencial, inexistente deliberación sobre asuntos públicos, e imposibilidad para que la sociedad civil acceda a la justicia a través de acciones ciudadanas de inconstitucionalidad. Estas fallas hacen que los ciudadanos no sean fieles al sistema normativo y que se produzca anomia.²⁵ La corrupción es una respuesta inadecuada pero respuesta al fin para obtener ventajas, en un esquema en el que se confía poco en las instituciones, porque son las que primero promueven la corrupción, destacadamente las más importantes como la Presidencia de la República.

De esta manera, estimamos que la democracia no puede reducirse sólo a elecciones, y que el sistema representativo requiere de profundos ajustes: ampliar la participación ciudadana, profundizar en la publicidad de los asuntos públicos, reconocer la importancia debida a la deliberación, incrementar y hacer creíble la rendición de cuentas horizontal y social, contrarrestar cualquier manifestación del poder, principalmente del presidencial para que éste no se excluya del derecho, y democratizar internamente organizaciones como los partidos políticos.

Al analizar el estado de derecho, encontramos que en el ámbito nacional es profundamente deficiente por el desequilibrio de poderes a favor del presidente de la República, y porque se carece de controles institucionales horizontales y sociales eficaces. Combatir la corrupción en México entraña reformular todo el sistema institucional del país, comenzando por el poder presidencial para someterlo a controles y vigilancia estricta, y al mismo tiempo, despojarlo de poderes de nombramiento sobre las instituciones que fiscalizan o supervisan la corrupción. Así insistimos en un Tribunal Constitucional, cuyos titulares sean electos por los ciudadanos, con capacidad para ejercer un control constitucional amplio que permita a los ciudadanos las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad con un interés simple, y que no sólo como ahora la clase política tenga la exclusividad para plantearle asuntos, que favorezca además el desarrollo de una Constitución con fuerza normativa y que realice las tres funciones que de él esperaba Carlos Nino: controlador del proceso democrático, de protección de la autonomía individual y de continuidad de la práctica constitucional.²⁶

También apostamos por una reforma al sistema judicial en sus tres cuestiones torales: acceso a la justicia en cualquier tipo de asunto o materia,²⁷ independencia²⁸ y eficiencia judicial.²⁹ Sobre el Ministerio Público, reivindicamos su necesaria independencia a través de la elección popular de sus titulares, y que sus funciones vayan acompañadas por una profunda reforma a los cuerpos policíacos y a los centros penitenciarios del país.

Los órganos de control de la actividad económico-financiera del Estado, como la Auditoría Superior de la Federación y sus equivalentes locales, deben ser reformados para darles autonomía constitucional y que sus titulares sean electos por los ciudadanos para que no caigan en la cooptación de la presidencia o de las nomenclaturas de los partidos o, inclusive, de los órganos legislativos. Lo anterior es fundamental para transparentar su organización interna y su funcionamiento, y para fortalecer sus atribuciones de control, de fiscalización y de combate a la corrupción. En otros órganos como los de protección de

derechos humanos, el banco central, y algunos más, sus titulares deben también ser electos por los ciudadanos y, diseñados desde la autonomía, la transparencia y la apoliticidad.

Sin un control social efectivo, el combate de la corrupción no podrá ser efectivo. Por esa razón reclamamos armas jurídicas para la sociedad, tales como: mecanismos de democracia directa, la legitimación procesal en los asuntos de trascendencia pública, la protección de múltiples intereses difusos y colectivos, la existencia de la figura del *amicus curiae*, y la aceptación jurídica de instituciones como el derecho a la resistencia. Igualmente estimamos que las diferentes formas de protesta social y de desobediencia civil deben ser valoradas por su contribución a la crítica, la transformación y el desarrollo social.

El combate de la corrupción será efectivo sólo cuando además de incorporar en el sistema político-institucional herramientas de solución, los ciudadanos se sientan obligados a cumplir con las normas. Ése es y será el instrumento preventivo más importante. Se pretende que los ciudadanos, y no sólo las autoridades, se sientan obligados a cumplir con ellas. El tema de la obediencia al derecho está ligado con el de la obligación política y por supuesto con el de legitimidad de los sistemas políticos y jurídicos. No existe para los ciudadanos una obligación incondicionada, apriorística, de obedecer moralmente un ordenamiento o un aparato institucional, aunque se diga democrático y ajustado al estado de derecho si éste en los hechos no lo es.

Al derecho debe obedecerse, no sólo porque la norma prevea una sanción por su no acatamiento, o porque pueda resultar beneficioso para el desarrollo personal, sino porque estamos convencidos de su corrección, de su justeza, porque proviene de procedimientos democráticos y tiene como fin claro e indubitable la garantía de los derechos humanos. Cuando el ciudadano tiene esa convicción profunda, el derecho es obedecido, acatado. En las encuestas sobre la cultura de la Constitución y de la legalidad en México, encontramos respuestas penosas para la clase política, porque la gran mayoría de los ciudadanos no cree que su derecho sea justo o que provenga de procedimientos democráticos en donde se haya respetado la libertad y la equidad en los procesos electorales. Los ciudadanos saben, sobre todo en las elecciones presidenciales, que el voto se compra y que los medios de comunicación electrónica se ponen de lado de los candidatos del estatus quo.

Todos debemos generar hábitos de obediencia al derecho, y para ello es necesario establecer correctivos deliberativos y participativos a la democracia representativa, fortalecer la autonomía de los órganos de control del estado de derecho, y orientar el ordenamiento jurídico hacia una visión garantista. Al mismo tiempo, se requiere promover la construcción de una ciudadanía más informada, reflexiva y crítica con sus instituciones y normas para evaluarlas permanentemente, tanto en el procedimiento democrático para su aprobación como en el nivel de respeto a los derechos humanos que propician y, respecto a su eficacia. En el caso de la corrupción debe existir un compromiso social e institucional sin ambages, y ahí la educación cívica, en principios y valores democráticos, laicos y republicanos, es fundamental. El ciudadano debe saber, por ejemplo, que las instituciones y normas no expresan exclusivamente relaciones de poder o de dominio, sino que están orientadas hacia el desarrollo de fines como el respeto a la autonomía personal, la libertad, la igualdad y, a la rendición de cuentas para controlar a la autoridad y evitar los desvíos del poder, sobre todo de quién tiene más poder en la sociedad. Como parte de la educación

cívica debe existir un cambio en la cultura jurídica de las autoridades que modifique la actitud neutral y pasiva de éstos hacia el ordenamiento y las instituciones.

La mayor parte de las veces, el presidente de la República, los funcionarios y jueces, son pasivos y reactivos frente a las normas, no intentan esforzarse en que éstas tengan un cumplimiento óptimo y extensivo, no sólo literal o gramatical, sino dirigido hacia los fines que el propio ordenamiento señala. Es frecuente, por poner el ejemplo de la “Casa Blanca” de este sexenio, que en materia de fiscalización, las autoridades se auto contengan para proteger al presidente de la República, utilicen el pretexto del “momento político”, las razones de Estado y, con argumentos formales de poca consistencia, olviden que su papel es el de maximizar en la mayor medida posible, sin violentar los derechos humanos, la rendición de cuentas.

La corrupción es un cáncer que nos daña profundamente como sociedad. No merecemos ni en lo individual ni en lo colectivo seguir permitiendo que crezca y, todos somos corresponsables por no hacer lo suficiente. Sin embargo, los más responsables son los que tienen el mayor poder en la sociedad y en la vida política, y éstos son en México los presidentes de la República y los poderes fácticos que operan en el país en relación con ellos.

VI. Nuestras propuestas anticorrupción

Por eso en esta iniciativa proponemos lo siguiente:

1. Que el presidente de la República esté sujeto a los delitos y faltas de corrupción que prevé el ordenamiento, como cualquier otro servidor público.
2. Que independientemente de lo anterior se constituya una comisión de la verdad con cinco integrantes electos por los ciudadanos para investigar los actos y omisiones de corrupción del presidente de la República en funciones y de los ex presidentes, así como de los empresarios nacionales y extranjeros vinculados con esos actos y omisiones.
3. Que en la elección de los titulares de la Comisión de la Verdad se siga el siguiente procedimiento:

Los cinco titulares de la Comisión de la Verdad serán elegidos en un proceso electoral extraordinario el primer domingo de noviembre de 2016 y reunirán los requisitos exigidos para ser electo diputado federal. Concluirán sus funciones el día último de noviembre de 2017, en donde presentarán sobre sus resultados y hallazgos un informe a la nación y a las autoridades competentes. Su nombramiento será honorario. El presidente será designado de entre ellos por mayoría de dos terceras partes. Los titulares de la Comisión de la Verdad serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General del INE organizará el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser titular de la Comisión de la Verdad harán público su patrimonio, sus declaraciones fiscales y de interés., aplicarán exámenes de conocimientos, de confianza y, antidopaje ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Por cada una de las cinco plazas habrá cinco candidatos, que serán

los que obtengan las calificaciones más altas. Los candidatos a ocupar el cargo de titular de la Comisión de la Verdad tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de precampañas y campañas, así como recibir cualquier tipo de financiamiento público o privado. Será causa de inelegibilidad para el cargo el patrocinio de los partidos, poderes mediáticos o formales.

4. La Comisión de la Verdad se instalará al día siguiente de la calificación electoral de sus titulares y, tendrá plenas competencias para investigar y solicitar información a cualquier autoridad de la república. No se pueden oponer a sus investigaciones los secretos fiscal, bancario, financiero, ministerial ni cualquier otro. La negativa de las autoridades para proporcionar la información requerida, entrañará la destitución de los funcionarios que la hayan negado. Igualmente la Comisión de la Verdad tiene facultades para solicitar información a los particulares y para interrogarles. En el ejercicio de sus competencias dispondrá del auxilio de la fuerza pública. La metodología de la Comisión de la Verdad se orientará, aunque no solamente, a la investigación de la corrupción presidencial, tanto en la operación de los procesos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas públicas ocurridas en las últimas décadas, como en los procedimientos relacionados con los grandes contratos y concesiones sexenales, así como en el análisis detenido del incremento patrimonial de los presidentes y sus familias.

5. Los delitos y las faltas de corrupción sean imprescriptibles.

6. Todos los titulares de los órganos e instancias encargadas de la anticorrupción serán electos por los ciudadanos y no mediante el consabido reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios. En ningún nombramiento intervendrán los titulares federales, estatales o municipales del Poder Ejecutivo, los congresos o los Poderes Judiciales del país.

7. La Constitución garantiza los siguientes medios de democracia participativa: la revocación de los mandatos de los servidores electos; las consultas obligatorias y vinculantes para las principales decisiones administrativas del país; los referéndums para aprobar reformas constitucionales, tratados y, leyes; y, las acciones populares de inconstitucionalidad.

8. En un plazo de tres meses, el Congreso de la Unión aprobará la Ley General de Austeridad y Gasto Eficiente, en la que se estipulará que los titulares de las dependencias, entidades, poderes públicos, empresas productivas del Estado, y órganos constitucionales autónomos, deberán percibir la mitad de las prestaciones que ahora reciben y, no gozarán de ningún tipo de privilegio: seguros de gastos médicos privados o seguros de separación individualizada. Se prohibirá la contratación de aeronaves privadas, la contratación excesiva de viajes al extranjero, los servicios excesivos de asesoría y de viáticos, así como el apoyo especial de servicios telefónicos e informáticos. Las aeronaves recientemente adquiridas por la Presidencia de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República, serán enajenadas y el producto de la venta se destinará al gasto social en educación y salud.

9. En caso de ser violados o no cumplidos los indicadores de desempeño se tipificará el delito de traición al mandato por parte de los servidores públicos electos.

10. Los contratistas, concesionarios, permisionarios, personas físicas que reciban privilegios fiscales o subsidios, accionistas o directivos de empresas, con vínculos con las instancias públicas tienen prohibido donar recursos en efectivo o en especie a las precampañas y campañas. Los contratistas, concesionarios, permisionarios o beneficiarios de estímulos fiscales que donen a las precampañas y campañas, además de las sanciones penales, administrativas, electorales y civiles que correspondan, no podrán durante 15 años participar en las licitaciones, contratos u obras públicas de los diversos niveles de los poderes públicos e instancias de autoridad.

11. Todos los servidores públicos de primer nivel en los poderes e instancias de autoridad y, los particulares que ejerzan o administren, por sí o a través de personas morales, recursos públicos o, reciban contratos, privilegios fiscales, concesiones, permisos y autorizaciones de cualquier instancia de autoridad harán públicas sus declaraciones patrimoniales, de interés y, fiscales, tanto de sí mismos como de sus cónyuges y parientes en primer grado.

12. Los fideicomisos públicos y figuras análogas, sin excepción, se deben regir por las mismas disposiciones que norman a las instituciones públicas. Sus excedentes deberán enterarse anualmente a la Tesorería de la Federación e informarse a los ciudadanos.

13. Se derogan las asociaciones público-privadas, la privatización de cualquier espacio público que corresponda a la federación, estados y municipios, y la emisión de bonos educativos y de infraestructura energética que privatizan el patrimonio público mediante bursatilización con el capital especulativo.

14. Los criterios para fiscalizar son: el ejercicio de recursos públicos por cualquier persona; y, las relaciones de los particulares y del sector social con cualquier autoridad, en donde se hayan obtenido concesiones, contratos, privilegios fiscales, permisos o autorizaciones.

15. La extinción de dominio procederá por delitos y faltas graves de corrupción.

16. La Auditoría Superior de la Federación tendrá autonomía constitucional.

17. El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción producirá resoluciones vinculantes y obligatorias para las autoridades y estará integrado exclusivamente por ciudadanos.

Por lo expuesto y fundado proponemos el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidades del titular del Poder Ejecutivo federal

Único. Se reforma el artículo 108, párrafo segundo; y se adiciona con quince párrafos el 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 108. ...

El presidente de la República durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por delitos y faltas que constituyan corrupción, por traición a la patria y, por delitos graves del orden común.

...

...

...

Se constituye una comisión de la verdad, integrada con cinco titulares electos por los ciudadanos para investigar los actos y omisiones de corrupción del presidente de la República en funciones y de los ex presidentes, así como de los empresarios nacionales y extranjeros vinculados con esos actos y omisiones. Los cinco titulares de la Comisión de la Verdad deberán cumplir los mismos requisitos que se exigen para los diputados federales y serán electos en un proceso electoral extraordinario el primer domingo de junio de 2017. Concluirán sus funciones el día último de junio de 2018, donde presentarán sobre sus resultados y hallazgos un informe a la nación y a las autoridades competentes. Su nombramiento será honorario. El presidente será designado de entre ellos por mayoría de dos terceras partes. Los titulares de la Comisión de la Verdad serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General del INE organizará el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser titular de la Comisión de la Verdad harán público su patrimonio, sus declaraciones fiscales y de interés., aplicarán exámenes de conocimientos, de confianza y, antidopaje ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Por cada una de las cinco plazas, los cinco aspirantes que obtengan las calificaciones más altas, serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de titular de la Comisión de la Verdad tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de precampañas y campañas, así como recibir cualquier tipo de financiamiento público o privado. Será causa de inelegibilidad para el cargo el patrocinio de los partidos, poderes mediáticos o formales.

La Comisión de la Verdad se instalará al día siguiente de la calificación de validez de la elección de sus titulares. Tendrá plenas competencias para investigar y solicitar información a cualquier autoridad de la república. No se pueden oponer a sus investigaciones los secretos fiscal, bancario, financiero, ministerial ni cualquier otro. La negativa de las autoridades para proporcionar la información requerida, entrañará la destitución de los funcionarios que la hayan negado. Igualmente la Comisión de la Verdad tiene facultades para solicitar información a los particulares y para interrogarles. En el ejercicio de sus competencias dispondrá del auxilio de la fuerza pública. La metodología de

la Comisión de la Verdad se orientará fundamental, aunque no solamente, a la investigación de la corrupción presidencial, tanto en la operación de los procesos de privatización, desincorporación y liberalización de las empresas públicas en las últimas décadas; en los procedimientos relacionados con los grandes contratos y concesiones sexenales; y, en el análisis pormenorizado del incremento patrimonial de los presidentes y sus familias.

Los delitos y faltas de corrupción son imprescriptibles.

Todos los titulares de los órganos e instancias encargados de la anticorrupción serán electos por los ciudadanos. En ningún nombramiento intervendrán los titulares federales, estatales o municipales del Poder Ejecutivo, los congresos o los Poderes Judiciales del país.

La Constitución garantiza los siguientes medios de democracia participativa: la revocación de los mandatos de los servidores electos; las consultas obligatorias y vinculantes para las principales decisiones administrativas del país que se adopten en los tres niveles de gobierno; los referéndums para aprobar reformas constitucionales, tratados y, leyes; y las acciones populares de inconstitucionalidad.

En un plazo de tres meses, el Congreso de la Unión aprobará la Ley General de Austeridad y Gasto Eficiente, en la que se estipulará que los titulares de las dependencias, entidades, poderes públicos, empresas productivas del Estado, y, órganos constitucionales autónomos, deberán percibir la mitad de las prestaciones que ahora reciben y, no gozarán de ningún tipo de privilegio: seguros de gastos médicos privados o seguros de separación individualizada. Se prohibirá la contratación de aeronaves privadas, la contratación excesiva de viajes al extranjero, los servicios excesivos de asesoría y de viáticos, así como el apoyo especial de servicios telefónicos e informáticos. Las aeronaves recientemente adquiridas por la Presidencia de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República, serán enajenadas y el producto de la venta se destinará al gasto social en educación y salud.

En caso de ser violados o no cumplidos los indicadores de desempeño se tipificará el delito de traición al mandato por parte de los servidores públicos electos.

Los contratistas, concesionarios, permisionarios, personas físicas que reciban privilegios fiscales, accionistas o directivos de empresas con vínculos con las instancias públicas tienen prohibido donar recursos en efectivo o en especie a las precampañas y campañas. Los contratistas, concesionarios, permisionarios, y personas que perciban privilegios fiscales, que donen a las precampañas y campañas, además de las sanciones penales, administrativas, electorales, y civiles que correspondan, no podrán durante 15 años participar en las licitaciones, contratos u obras públicas de los diversos niveles de los poderes públicos e instancias de autoridad.

Todos los servidores públicos de primer nivel en los poderes e instancias de autoridad y, los particulares que, por sí o a través de personas morales, ejerzan o administren recursos públicos o, reciban contratos, privilegios fiscales, concesiones, permisos y autorizaciones de cualquier instancia de autoridad harán públicas sus declaraciones patrimoniales, de interés y, fiscales, tanto propias como de sus cónyuges y parientes en primer grado.

Los fideicomisos públicos y figuras análogas, sin excepción, se deberán regir por las mismas disposiciones que norman a las instituciones públicas. Sus excedentes deberán anualmente enterarse a la Tesorería de la Federación e informarse a los ciudadanos.

Se derogan las asociaciones público-privadas, se prohíbe la privatización de cualquier espacio público que corresponda a la federación, estados y municipios, y la emisión de bonos educativos y de infraestructura energética que privaticen el patrimonio público mediante bursatilización.

Los criterios para fiscalizar son el ejercicio de recursos públicos por cualquier persona; y, las relaciones de los particulares y del sector social con cualquier instancia de autoridad en donde se hayan obtenido concesiones, privilegios fiscales, contratos, permisos o autorizaciones.

La extinción de dominio procederá por delitos y faltas graves de corrupción.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá autonomía constitucional.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción producirá resoluciones vinculantes y obligatorias para las autoridades y estará integrado exclusivamente por ciudadanos.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En el plazo de tres meses, a partir de la entrada en vigor de esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión aprobará las leyes generales y federales que hagan posible la eficacia plena de este decreto.

Tercero. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá la convocatoria para los aspirantes que estén interesados en participar y formar parte de la Comisión de la Verdad. La convocatoria y los lineamientos que apruebe ese día el Consejo General del INE establecerán conforme a este decreto, y en lo que resulte aplicable, la legislación electoral en vigor.

Cuarto. Se derogan todas las disposiciones constitucionales que en su parte conducente se opongan a lo previsto en este decreto.

Notas

1 Camisón Yagüe, José Ángel. “El informe anticorrupción de la Unión Europea”, en Teoría y Realidad Constitucional, Madrid, UNED, número 32, 2013, páginas 373-388.

[1]2 Periódico Reforma, 9 de mayo de 2016.

3 Latinobarómetro. Opinión Pública latinoamericana. Informe 1995-2015, Corporación Latinobarómetro, CAF, BID, CESOP, Santiago de Chile, 2015, páginas 69-75.

4 Favoreau, Louis. “De la responsabilité pénale á la responsabilité politique du président de la République”, Cairn.Info, Distribution électronique Cairn pour Presses Universitaires de France, páginas 7-29.

5 Stiglitz, Joseph. El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita, México, Taurus-Prisa Ediciones, 2012, página 251.

6 Stiglitz, Joseph. El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita, México, Taurus-Prisa Ediciones, 2012, páginas 89, 127, 229 y 235.

7 Comisión Europea, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Informe sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea, Bruselas, 2014, página 2.

8 En particular, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, así como los instrumentos jurídicos de lucha contra la corrupción del Consejo de Europa, incluida la resolución 24 (97) sobre los 20 principios rectores de la lucha contra la corrupción y las recomendaciones números R (2000) 10 sobre los códigos de conducta de los funcionarios públicos y R (2003) 4 sobre las normas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. No debe descartarse la Convención Interamericana contra la Corrupción.

9 Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nueva York, 2004, Prefacio, página III.

10 Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, obra citada, página III.

11 Duhamel Olivier, Mény Yves. Dictionnaire constitutionnel, París, Presses Universitaires de France, 1992, página 333.

12 Página electrónica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Consultada el 12 de abril de 2016 en el sitio URL

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

13 Página electrónica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Consultada el 8 de abril de 2016, en el sitio URL http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos

14 El Congreso Mexicano designa a dos diputados y tres senadores para ser miembros de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Euro-Lat) en donde convergen igualmente parlamentarios de América Latina y Europa. Así, México participa a través de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (dos senadores y un diputado para Euro-Lat),

y a través del Parlamento Latinoamericano (un senador y un diputado para Euro-Lat). Por parte del Senado de la República participan el Sen. Rabindranath Salazar Solorio, la Sen. Gabriela Cuevas Barron, y el Sen. Eviel Pérez Magaña (de licencia en este momento). Por parte de los diputados aún no hay legisladores designados por la renovación de la legislatura. Existen otros parlamentos subregionales como son el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino, el Parlamento del Mercosur, mientras que por parte de Europa participan diputados pertenecientes al Parlamento Europeo. Todas estas asambleas, más la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea y la Comisión Parlamentaria Mixta Chile-Unión Europea, participan en la Euro-Lat a través de legisladores que ellas mismas designan. El objetivo de la Euro-Lat es la integración euro-latinoamericana además de la discusión y propuesta de soluciones a temas comunes para ambas regiones (por ejemplo la corrupción, los derechos humanos, la el financiamiento de los partidos políticos, la democracia, entre otros). Cabe destacar que sus resoluciones no tienen carácter vinculante.

15 Weber, Renate; y Zambrano, Patricio. *Transparencia y Corrupción en la Unión Europea y América Latina*, Resolución, Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, Atenas, Grecia, 29 de marzo de 2014, páginas 4-6.

16 Ello también puede trasladarse a un observatorio mexicano de transparencia y lucha contra la corrupción. “El observatorio ciudadano es un mecanismo y herramienta que promueve la participación ciudadana y busca el empoderamiento de la sociedad, a través de transparentar y legitimar la información disponible respecto de las diferentes actividades de la administración pública. Busca articular a las diferentes organizaciones sociales a fin de que incidan verdaderamente en las acciones de las autoridades y coadyuven a marcar el rumbo que se quiere para su comunidad”, Apperti, Luis. “¿Qué es un observatorio ciudadano?”, en *Milenio Diario*, 14 de julio de 2014, consultado el 15 de mayo de 2016. Sitio URL: http://www.milenio.com/firmas/luis_apperti/observatorio-ciudadano_18_334946568.html

17 Cárdenas Gracia, Jaime. *La crisis del sistema electoral mexicano*. A propósito del proceso electoral de 2012, México, UNAM, 2014.

18 Rincón Patiño, Rafael. *Corrupción y derechos humanos. Estrategias comunes por la transparencia y contra la corrupción*, Medellín, Colombia, Instituto Popular de Capacitación –IPC– de la Corporación Popular, 2005, página 30.

19 International Council on Human Rights. *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*, Monterrey, México, EGAP-Tecnológico de Monterrey, 2009, página 70.

20 Hawley, Sue. *Exporting corruption. Privatization, multinationals and bribery*, Reino Unido, The Corner House, Briefing 19, junio de 2000, páginas 1-24.

21 KERRY, John. “Corrupción y seguridad”, en periódico *Reforma*, 13 de mayo de 2016, página 9.

22 Informe de lucha contra la corrupción de la Unión Europea, Bruselas, 2.3, 2014.

23 Informe de lucha contra la corrupción de la Unión Europea, Bruselas, 2.3, 2014.

24 Véase el Informe de lucha contra la corrupción de la Unión Europea, Bruselas, 3.2, 2014.

25 Según Robert K. Merton la anomia no implica falta de normas, ya que en toda sociedad, por rudimentaria que fuere, existe un conjunto de pautas, usos y costumbres, normas jurídicas, más o menos sistematizado, más o menos integrado; un grado mínimo de quebrantamiento de las reglas de un sistema normativo no puede considerarse anomia; hay grados y clases de anomia, la simple es un estado de confusión de un grupo o sociedad sometido al antagonismo entre sistema de valores, que da por resultado cierto grado de inquietud y la sensación de separación del grupo; la anomia aguda es el deterioro en último extremo y la desintegración del sistema de valores que da por resultado angustias pronunciadas; la anomia puede referirse más a algunos sectores que a otros de la población; y, la conducta socialmente divergente o conducta desviada es la resultante de la anomia. Merton, Robert K. Teoría y estructuras sociales, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, páginas 9-11.

26 Nino, Carlos Santiago, Fundamentos de derecho constitucional, análisis jurídico y politológico de la práctica constitucional, Buenos Aires, Astrea, 1992, páginas 657 y siguientes.

27 Sabemos que el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo restringe la procedencia del Juicio de Amparo en contra de las reformas constitucionales lo que constituye de suyo una vulneración del derecho de acceso a la justicia.

28 Los Poderes Judiciales del país carecen de independencia porque los titulares máximos de esas instancias son producto del reparto de posiciones entre los partidos mayoritarios.

29 Los Poderes Judiciales podrían hacer más con menos si existiera respecto de ellos la figura de la auditoría o contraloría ciudadana para darle seguimiento a sus procedimientos y decisiones.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 17 de enero de 2017.

Diputados: Norma Rocío Nahle García, Mario Ariel Juárez Rodríguez (rúbrica).

Que reforma y adiciona los artículos 89, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Candelaria Ochoa Ávalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, María Candelaria Ochoa Ávalos, diputada federal a la LXIII Legislatura federal del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de nuestra norma fundamental para establecer el principio de paridad de género en todos los cargos de la administración centralizada paraestatal en el gobierno federal, de las entidades federativas y de los ayuntamientos bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La acción afirmativa es una estrategia que busca favorecer a grupos –minoritarios- que se encuentran en desventaja y que han sufrido discriminación por razones históricas, como la opresión o la esclavitud. El término fue usado por primera vez por John F. Kennedy al diseñar una política de contratación masiva de minorías por parte del gobierno federal de EEUU (Chrisman, 2013). Aun cuando este hacía referencia al racismo imperante en los Estados Unidos y a estrategias para combatir la discriminación contra la población afroamericana, la acción afirmativa puede ser empleada para amortiguar el daño estructural que hayan provocado diferentes tipos de discriminaciones, como es el caso de la discriminación y/o desigualdad de género.

Las mujeres siguen estando en desventaja en prácticamente todos los aspectos de su vida. Está comprobado que hay una brecha de género en el mercado laboral expresado en los sueldos y en la promoción en los trabajos (la brecha salarial en los países de la OCDE ha sido estimada, conservadoramente, en 15 por ciento). Además, estudios han revelado que las mujeres siguen siendo consideradas incompetentes en relación a sus contrapartes masculinas en el espacio laboral (Heilman, 2012). Es decir, la discriminación en contra de las mujeres en el ámbito laboral sigue siendo, además de un fenómeno plenamente comprobado, un gran impedimento en el objetivo de alcanzar la igualdad de género. La acción afirmativa, en forma de cuotas de género, por lo tanto, es implementada para promover la participación de las mujeres en el mercado laboral. La intención de esta es: mejorar el grado de representación de las mujeres en espacios donde no se les ha incluido laboralmente en la administración pública, reducir las desigualdades existentes y erradicar las prácticas discriminatorias.

Ahora bien, en el ámbito político las definiciones de la democracia y de la democratización han tendido a no prestar atención a la contribución de las mujeres e incluso a excluirlas como ciudadanas (Paxton, 2000). En ese sentido, las cuotas para las mujeres en el gobierno se han visto como una forma de promover la inclusión de estas y así mejorar la calidad de la democracia. Que sea un requisito seleccionar a mujeres expande la cantidad de

candidatos potenciales y así considerando a mujeres calificadas que previamente no habrían sido tomadas en cuenta.

En términos generales, la difusión de las cuotas ha sido considerada como uno de los elementos centrales de la expansión de la democracia en el mundo y un producto de los esfuerzos que promueven a la democracia; específicamente las cuotas de género electorales son ampliamente consideradas como una forma de promover la inclusión de las mujeres y así mejorar la calidad de la democracia (Bush, 2011; Krook, 2013). De hecho, la amplia adopción de las cuotas de género ha sido uno de los avances políticos más importantes de la época moderna.

Aunado a ello, se ha demostrado que las cuotas pueden aumentar la cantidad de mujeres disponibles y capacitadas para adoptar roles de liderazgo y cargos en la administración pública, lo que puede resultar en un aceleramiento del acceso de las mujeres a puestos políticos altos. En ese sentido, hay estudios que indican que las mujeres elegidas por cuotas para representaciones legislativas son tan eficientes como sus compañeros hombres, e incluso en ocasiones rebasan a estos últimos en algunas medidas de competencia (Murray, 2010; Weeks y Baldez, 2015).

Las cuotas de género pueden acelerar el acceso a posiciones de liderazgo por parte de las mujeres al aumentar tanto la oferta como la demanda de mujeres líderes. Por ejemplo, la presencia de las mujeres en los congresos legislativos está directamente relacionada con la presencia de las mujeres en los puestos directivos de los partidos políticos y en gabinetes presidenciales (Kittilson, 2006; Escobar-Lemon y Taylor-Robinson, 2005; Krook y O'Brien, 2012 y Reynolds, 1999). En la medida en que las mujeres entren al poder legislativo gracias a las cuotas de género, la tendencia indica que el número de mujeres líderes se incrementará también (O'Brien y Rickne, 2016).

Es fundamental recalcar que incrementar la proporción de mujeres en la política puede producir cambios en la cultura, en las normas y en los comportamientos de los órganos políticos (Dahlerup, 1988), lo que evidentemente será un paso en el objetivo último de alcanzar la igualdad de género. Por ello, más de 75 países y más de 130 partidos políticos han adoptado políticas de cuotas de género con el objetivo de aumentar la representación numérica o descriptiva de las mujeres (Krook, 2009; IDEA, 2015).

El discurso acerca de la paridad de género se ha originado y desarrollado con la necesidad de cerrar la brecha en la cantidad de candidatos/as en las listas nominales para las elecciones populares. El problema principal era la discriminación que las mujeres sufrían respecto a sus pares hombres cuando eran nominadas a las candidaturas; el objetivo de esta acción positiva fue incentivar la participación de las mujeres en los cargos de elección popular. En la actualidad, existe un Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres,¹ que se sustenta en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La necesidad de seguir legislando acerca de la igualdad de jure entre las mujeres y los hombres se sustenta que la proporción entre mujeres y hombres los puestos estratégicos están predominantemente ocupados por hombres. Acorde a Evangelina García-Prince “el principio de igualdad se complementa con el principio de no discriminación”, la necesidad que las mujeres y hombres tengan igual número de representatividad en puestos estratégicos, es parte del principio de no discriminación.

En la actualidad, de 18 secretarías de Estado, 3 son encabezadas por mujeres, en administración pública existe una profunda desigualdad de género. Se sabe que las mujeres no tienen una representación igual en altos mandos, a pesar de tener igual calificación académica y laboral que sus pares hombres, resultado de una cultura androcentrista en donde se considera que las mujeres no están mentalizadas para ejercer cargos con poder, resulta en gabinetes discriminadores hacia las mujeres. El techo de cristal, emula que existe una igualdad de jure , pero no de facto ; las mujeres normativamente pueden acceder a cualquier puesto en la administración pública, pero en el hecho es que, en los puestos de poder, los hombres se encuentran sobrerrepresentados.

Es de suma importancia romper estos techos de cristal, porque es reconocer la violencia sistemática e institucional que se ejerce en ellas. Se debe reconocer que la ilusión de igualdad debe convertirse en un hecho; sabemos que los reconocimientos de las fallas en el sistema deben ser evidenciadas y corregidas, por lo que, la inclusión del término Paridad dentro de la Constitución Mexicana es menester en nuestra lucha.

La legitimación de la paridad en los altos mandos del Estado Mexicano, logrará que el “velo de igualdad”² quede cada vez más lejano. Siempre debemos tener presente que la igualdad de jure , dista la de facto . No debemos permitir que la ilusión de igualdad sea una realidad paralela a la que vivimos. La naturaleza de la cultura patriarcal pone trabas para que las mujeres no lleguemos a tener los mismos derechos para todas, esta naturaleza se centra en el miedo a la pérdida de los privilegios en favor de los hombres, no importando si nosotras somos más capaces para ejercer puestos estratégicos.

Se sabe que es un camino largo por recorrer, pero en la medida que vayamos cerrando las brechas normativas, quizá, se pueda incidir en la cultura institucional en favor de las mujeres. Es creer en el discurso de la Igualdad como un eje rector de la vida institucional, y no sólo una retórica distante más.

Se recuerda que a lo largo de la historia de las políticas públicas, se ha argumentado un trato “neutral” hacia la sociedad y que a través de la crítica y la lucha, se han podido deconstruir elementos discriminatorios y vejatorios en contra de grupos específicos de personas. Las mujeres y los hombres tenemos una brecha estructural histórica enorme, se naturaliza que los hombres pueden ejercer el poder sin problema, asociado al esquema tradicional donde los hombres se desarrollan en la esfera pública y las mujeres son conferidas a la esfera privada. A cada uno se le asocian características y estereotipos propios de cada esfera, por lo que las mujeres resultan buenas administradoras, cariñosas, sensibles, pero jamás tomadoras de decisiones, de ahí viene el sesgo en la proporción en altos mandos de mujeres y hombres.

Con el propósito de eliminar la desigualdad en el acceso a cargos en la administración pública en todos los ámbitos de gobierno se presenta la siguiente iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir la paridad de género en los cargos públicos.

Se precisa mencionar que sobre el mismo tema y para establecer la paridad de género en el Poder Judicial de la Federación ya he presentado la correspondiente iniciativa.

Por las consideraciones expuestas, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de la Comisión Permanente, para su turno a la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se adiciona un párrafo 4o. a la fracción II de artículo 89; se reforma el inciso a) de la fracción II, párrafo tercero del artículo 115; se reforma la fracción I, párrafo primero del artículo 116, para quedar como sigue:

Artículo 89. ...

I. ...

II. ...

...

...

En la designación de titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Centralizadas y Paraestatal regirá el principio de Paridad de Género en los cargos públicos que sean de confianza.

III. XX...

Artículo 115. ...

I. ...

...

...

...

...

II. ...

...

...

a) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para la dirimir las controversias entre dicha administración y los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. En la integración de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de

los Ayuntamientos regirá el principio de Paridad de Género en todos aquellos cargos que sean de confianza.

b) a e)...

...

III. ... a X....

Artículo 116 ...

...

I. Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. En la integración de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de los Gobiernos Estatales regirá el principio de Paridad de Género tanto en las Secretarías de Estado como en todos los demás cargos que sean de confianza.

...

...

...

a) ...

b) ...

...

I. ... a IX. ...

Transitorios

Artículo I. El presente decreto entra en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo II. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados tendrán un plazo de 180 días contados a partir del inicio de vigencia del presente Decreto para hacer los ajustes legales que correspondan.

Notas

1 http://www.fepade.gob.mx/actividades_ins/2016/marzo/ProtocoloViolencia_140316.pdf

2 Marcela Lagarde Chrisman, Robert (2013). Affirmative action. En: The black scholar. Vol. 43, No. 3.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión a los diecisiete días del mes de enero de dos mil diecisiete.

Diputada María Candelaria Ochoa Ávalos (rúbrica)

Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el 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, para hacer obligatoria la figura de gobierno de coalición, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

México enfrenta, otra vez, un proceso de “sucesión adelantada”: los principales medios de comunicación publican desde principios de año encuestas presidenciales, al tiempo que las acciones de los líderes de los partidos y los principales miembros del gabinete tienen una clara intencionalidad electoral.

Es claro que la sucesión entra por la puerta que abre la debilidad del gobierno en turno, como pasó en los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón, y ahora lo hace con un presidente que tiene el nivel más bajo de aprobación en décadas para un titular del Ejecutivo.¹

Pero también es claro que este fenómeno (el de la “sucesión adelantada”), que en el régimen autoritario podría haberse considerado atípico, se ha vuelto común en los últimos sexenios: tanto Felipe Calderón como Vicente Fox llegaron debilitados al final de su gobierno, a grado tal que ambos enfrentaron una rebelión política dentro su propio partido.

Por eso, habría que preguntarse si lo que enfrenta México es solamente una crisis de liderazgo o es también una crisis de régimen: preguntarse si el Estado Constitucional en México puede seguir apostando una y otra vez al simple recambio electoral, al cambio de personas, o es tiempo de generar una alternativa distinta desde el punto de vista de lo que Zagrebelsky define como “la política constitucional”.²

Habría que preguntarle a los aspirantes a la presidencia de la República: ¿Qué país quieren administrar a partir del 2018? Y si el costo que los mexicanos debemos de pagar por sus aspiraciones son dos años más de un estancamiento infructuoso de nuestra vida institucional.

La hipótesis es que la clave para la crisis de nuestra vida pública (evidente, por ejemplo, en la incapacidad del Estado para proteger la vida)³ no está en el proceso electoral del 2018, sino en la impostergable necesidad de un cambio de régimen.

Para ello, es necesario plantear la solución de un problema exige, como paso previo, definirlo: ¿Qué características tiene el momento actual de la vida pública de México y por qué nos referimos a él como una crisis de gobernabilidad?

Consecuentemente, hay dos vías para responder la pregunta: la primera es validar el diseño constitucional frente a su nivel de efectividad en términos de aplicabilidad. Es decir, la división de poderes, los contrapesos al interior de nuestro Estado, la reacción de nuestras instituciones a la coyuntura, ¿Tienen un soporte constitucional sólido? ¿Son simulados? ¿Tienen un problema de diseño?

Por ello, es menester plantear el análisis en áreas estratégicas: Relaciones Exteriores, por ejemplo, en donde el Senado tiene facultades constitucionales. ¿Qué rol ha jugado el Poder Legislativo en la crisis diplomática con los Estados Unidos? ¿Qué restricciones reales pudo imponer el Senado a la pésima decisión de invitar a Donald Trump y darle trato de jefe de Estado?

Otra área sustantiva es la económica y podemos analizarla a partir de las facultades constitucionales de la Cámara de Diputados en materia de presupuesto y fiscalización: ¿Cuál es el rol que está jugando el Poder Legislativo ante los escandalosos casos de corrupción de gobernadores? ¿Cuántos juicios políticos han tenido trámite? ¿Cuál es la reacción a la volatilidad que ha desatado la elección presidencial en los Estados Unidos?

Aquí entra en juego lo que Giovanni Sartori planteó en su conferencia “Límites de la ingeniería constitucional”:⁴ “no concibo a las constituciones meramente como documentos legales, caracterizados por mandatos y prohibiciones; también, y especialmente, las concibo como estructuras de incentivos, de recompensas y reprimendas”.

Es decir, lo que valdría la pena analizar no es sólo que la división de poderes sea un principio planteado en nuestra Constitución, sino evaluar los incentivos y mecanismos de contrapeso que nuestra estructura genera.

La segunda vía necesaria para evaluar la crisis de gobernabilidad en México debe ser, necesariamente, la democrática. Si, como señala Miguel Carbonell, la ciudadanía es el “mecanismo de defensa” más importante del Estado Constitucional, el grado de satisfacción (o insatisfacción) de los ciudadanos con su régimen y sus instituciones debe ser un asunto central del análisis.

Según el Latinobarómetro 2016, el apoyo a la democracia en México se sitúa en 48% (frente al 54% de promedio en la región) y se encuentra entre los países en los que una mayoría (en el caso específico, un 57%) prefiere la restricción de libertades a la sociedad, a cambio de orden.⁵

Asimismo, un 46% de los mexicanos asegura haber sido víctima (o algún familiar) de algún delito en el último año, frente a un promedio de 36% en Latinoamérica, al tiempo que solo 1 de cada 4 ciudadanos en México aprueba a su gobierno (13% menos que el promedio de la región).

En resumen: la percepción es que el Estado Constitucional perdió el monopolio de la violencia, que su sustento democrático dejó de tener consenso social y que la clase política está al servicio de intereses ajenos a los de los ciudadanos (un 76% de los mexicanos dijo que el gobierno estaba al servicio de los grupos de poder y no de la gente). Hay evidencia de la crisis de gobernabilidad.

Y si partimos de la noción de que “la primera función de todo poder político y de todo sistema jurídico es la organización pacífica de la convivencia”⁶ entonces vale la pena preguntarse, ¿cuáles cambios son necesarios en nuestro sistema político?

Para ello, vale la pena retomar una premisa de Sartori en su disertación sobre los límites de la ingeniería constitucional: “las constituciones son como las rutas y las leyes del tráfico; establecen un itinerario que permite un ejercicio controlado del poder; y si estas leyes de tráfico conducen al estancamiento o, en todo caso, a un gobierno ineficaz y débil, entonces tenemos una Constitución pobremente fraguada; vulgo, una mala Constitución”. Esto nos permite pasar al siguiente punto de la discusión, que sería: ¿Cuáles son los cambios constitucionales pertinentes para el régimen mexicano?

Las coaliciones de gobierno son una realidad en México, pero se han consolidado por mecanismos informales y acuerdos políticos, como el pacto por México, más que como un diseño institucional transparente, con reglas y que genere obligaciones y nuevas responsabilidades a los actores en juego.

Giovanni Sartori hace una categorización de los sistemas políticos democráticos en presidenciales y parlamentarios,⁷ estableciendo tres criterios que definen a un sistema presidencial puro:

- La elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado.
- En esos sistemas, el gobierno no es designado o desbancado por el voto parlamentario; es una prerrogativa presidencial nombrar o sustituir a discreción a los miembros de su gabinete.
- El Poder Ejecutivo se deposita y es dirigido por el presidente.

En el caso de América Latina, los regímenes presidenciales han oscilado entre el abuso de poder y la falta del mismo. Por ello, académicos como Juan Linz y otros estudiosos de la realidad latinoamericana han llegado a la conclusión de que el remedio es, en lugar de mejorar el presidencialismo de los países de la región, suprimirlo y adoptar una forma parlamentaria de gobierno.

Sin embargo, dadas las condiciones actuales del ejercicio y distribución del poder político en México, parece más pertinente darle continuidad al sistema presidencial, pero acotando las facultades del Poder Ejecutivo, para paulatinamente arribar a una efectiva división de poderes.

En ese sentido, en nuestro país, hemos vivido un régimen presidencial muy particular a partir de la promulgación de la Constitución de 1917. A diferencia del modelo estadounidense, basado en la separación de poderes, el mexicano se basó históricamente en la concentración del poder, lo que permitió la práctica de un presidencialismo autoritario. A pesar de que nuestra Constitución “ha sufrido 642 modificaciones, a través de 225 decretos de reforma constitucional”,⁸ sigue conservando características del sistema de gobierno que prevaleció en el país a lo largo de gran parte del siglo XX.

Una de las particularidades, pieza clave del presidencialismo mexicano a la vez, fue el Partido Revolucionario Institucional, que nació desde el poder y fungió como partido hegemónico, gobernando el país de manera ininterrumpida durante 70 años. Además, gobernando la totalidad de los estados hasta que en 1989 perdió la gubernatura de Baja California. En cuanto a la composición del Congreso de la Unión, el partido perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997 y la de Senadores en 2000.

A partir del triunfo de la oposición en 1997, el poder del Ejecutivo y del partido hegemónico se han acotado paulatinamente, mientras que la oposición se ha consolidado y fortalecido (en el plano electoral). Podemos afirmar que en México se ha establecido, desde 1997, un gobierno sin mayoría.

Cabe apuntar aquí que esta nueva realidad, la del pluralismo político, es uno de los principales motores de transformación constitucional según afirma el jurista italiano Gustavo Zagrebelsky en su obra de “El derecho dúctil”.⁹

Este cambio de escenario ha obligado a las fuerzas políticas a optar cada vez más frecuentemente por coaliciones, no sólo en el ámbito electoral, sino en la actividad legislativa, con el objeto de crear un consenso entre el partido que detenta el poder y la oposición y establecer condiciones de gobernabilidad.

Un ejemplo de lo anterior es el gobierno actual, al no contar con un Congreso controlado por su partido, se vio obligado a fraguar el “Pacto por México”, que fue la formalización de una coalición parlamentaria integrada por el PRI, el PAN, el PRD y algunos partidos satelitales al régimen.

A través de esa coalición, la oposición tuvo la oportunidad de negociar su apoyo a iniciativas que presentó el Presidente; introducir temas prioritarios en la agenda de gobierno; exigir cambios en áreas que consideraban estratégicas; y, modificar algunos de los contenidos de las iniciativas que se presentaron.¹⁰

En este contexto se produjo la reforma político-electoral de 2014, que entre otras cosas, facultó al Presidente de la República para optar por un gobierno de coalición.

Esta reforma incorpora ciertos elementos de gobierno parlamentario a nuestro régimen político, para lograr una distribución del poder más equitativa y funcional, partiendo de la idea de que “el gobierno de coalición funciona por diversas razones. Establecer coaliciones de gobierno en un sistema parlamentario conlleva una lógica indispensable para gobernar

pues el poder ejecutivo no obtiene su legitimidad en las urnas (como lo hace en el presidencialismo) sino que ésta emana precisamente del Parlamento, por lo tanto gobernar sin el apoyo del Parlamento no existe siquiera como opción.”¹¹

También vale la pena retomar otro elemento para el análisis: el de las mayorías electorales, recordando que en las últimas elecciones presidenciales ninguno de los candidatos ha obtenido más del 50% de los votos de la ciudadanía. En el año 2000, el candidato ganador obtuvo un 42.52%. En 2006, 35.89%. Nuestro actual presidente obtuvo el 38.21% del total de los votos.

Si la legitimidad política se desprende de la aceptación mayoritaria, por parte de los gobernados, de las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder,¹² al no existir una verdadera mayoría que haya llevado a quienes gobiernan al poder, puede llegar a ponerse en tela de juicio su legitimidad y, con ello, la legitimidad de las acciones de gobierno que se emprenden.

En teoría, el hecho de que el partido ganador de la elección presidencial no cuente con la mayoría absoluta en el Congreso, debería ser un estímulo suficiente para llevar al presidente a negociar incentivos con otros partidos.

Sin embargo, debido a diferencias ideológicas y a la falta de convencimiento de los partidos políticos sobre las ventajas de la cooperación, así como a un manejo perverso de los recursos públicos y de la discusión presupuestal (con el surgimiento de los famosos “moches”), ello no ha ocurrido, impidiendo la construcción de una agenda legislativa pública con respaldo democrático.

En la reforma constitucional que entrará en vigor hasta 2018, sólo se faculta al Presidente de la República a optar en cualquier momento por un gobierno de coalición. Es una facultad discrecional que se le asigna al Ejecutivo.

Sin embargo, para lograr una verdadera redistribución del poder y establecer incentivos para la cooperación, los gobiernos de coalición tendrían una mayor fuerza si la Constitución los contemplara como obligatorios.

Siguiendo con Giovanni Sartori, el politólogo italiano propone, en su obra Ingeniería constitucional comparada, un sistema “híbrido” para desconcentrar el poder en México. Se trata del presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente.

Sartori advierte que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo son sistemas impulsados por un sólo motor: el Presidente en el primero, el Parlamento en el segundo. Por su parte, el semipresidencialismo posee los dos motores, pero ambos funcionan simultáneamente.

En cuanto al presidencialismo alternativo, “la idea básica es tener un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del presidente o por el reemplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser. Pero si no

puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial”. 13

Sartori pone especial énfasis en la creación de incentivos, que recompensen los buenos resultados y sancionen las malas conductas. En ese sentido, su tesis puede adecuarse a la realidad mexicana para establecer la manera en que funcionarán los gobiernos de coalición.

El modelo institucional partiría de una premisa: El presidente electo tendría la obligación de conformar una mayoría parlamentaria al inicio de su mandato, es decir, que los gobiernos de coalición adquirirían la calidad de obligatorios, no opcionales, como actualmente se dispone.

Ese sería el primer motor democrático del sistema, ya que tal como ocurre en un gobierno de tipo parlamentario, el jefe del Ejecutivo contaría inicialmente con el apoyo de la mayoría en el Congreso, además de que su gabinete tendría una composición pluripartidista y sería ratificado por las Cámaras. Asimismo, el gobierno de coalición contaría con un programa sujeto a la ratificación del Poder Legislativo.

Una de las ventajas fundamentales de este nuevo modelo tiene que ver con el previamente expuesto dilema de la crisis democrática en México y el mundo: la crisis de representación. Y es que “compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando de esta forma la base social del gobierno. Como efectos de estas dinámicas coaliciones de ejercicio del poder compartido, la sociedad obtiene mayores explicaciones sobre la acción de su gobierno, se percibe una mayor sensibilidad gubernamental hacia sus reivindicaciones, los ciudadanos se interesan más por la política y la sociedad en su conjunto gozará de mayor salud democrática.”¹⁴

Además, el proceso de formación de una coalición, conlleva la interacción y negociación en varios escenarios políticos, por lo que se crean vínculos sólidos con otros niveles de gobierno dentro del Poder Ejecutivo, tanto estatales como municipales. Es decir: la idea de gobierno de coalición no rompe con la lógica federalista que nuestra Constitución contempla.

Por otra parte, si bien es cierto que en un gobierno de coalición, los secretarios de Estado tendrían que ser ratificados por la Cámara de Diputados o el Senado, eso no debe suponer que tengan asegurado el cargo durante toda una Legislatura.

Por ello, habría que incorporar un mecanismo puramente parlamentario: la moción de censura. De esta manera, el Poder Legislativo tendría la facultad de destituir por una mayoría (podría ser una mayoría calificada para no generar inestabilidad) a uno, a varios Secretarios de Estado o a la totalidad del gabinete, en caso de que se acreditara un gobierno invariable e incompetente.

En caso de que la moción de censura procediera, y que el Poder Legislativo no ratificara una nueva propuesta del Ejecutivo, se echaría a andar el segundo motor democrático: el presidente podría nombrar libremente nuevos miembros de su gabinete, los cuales ya no podrían ser destituidos por el Legislativo.

Para evitar el riesgo de que los diputados o senadores ejercieran su facultad de censurar permanentemente al gabinete, con el incentivo de negociar un cargo en el gabinete nombrado por el presidente, una alternativa sería prohibir que los legisladores en activo puedan ser nombrados secretarios de Estado.

Lo fundamental en un buen sistema de gobierno es la existencia de mecanismos que recompensen el buen desempeño o castiguen la falta de resultados. Para lograrlo, el modelo que se propone, posee varios incentivos que lo hacen funcionar.

El hecho de que los secretarios de Estado fueran ratificados por el Poder Legislativo, generaría una dinámica de corresponsabilidad, incentivando a que los secretarios de Estado ratificados por consenso de los legisladores, sean personas que se consideren aptas para ejercer el cargo y que procuren hacerlo correctamente, pues de lo contrario, podrían ser removidos del mismo.

Aquí podemos tomar como ejemplo los casos mencionados al principio. En el caso particular de la cancillería, por ejemplo: ¿No tendríamos los mexicanos una mejor alternativa frente a la relación bilateral que se avecina con Donald Trump, si se tuviera que elegir un perfil de consenso para la Secretaría de Relaciones Exteriores?

¿No tendríamos un mejor escenario para el cierre del actual sexenio si las áreas sustantivas del gobierno estuvieran encabezadas por actores políticos más preocupados por generar gobernabilidad que por hacer campaña?

La democracia requiere para su correcto ejercicio, tomar en consideración todas las opiniones que se ejercen en su seno. Los valores supremos en un gobierno democrático deben ser el diálogo y la tolerancia. Es una falacia que la pluralidad de participantes lleve necesariamente a la ingobernabilidad por falta de acuerdos. Consideramos que se debe terminar con la toma de decisiones entre una minoría, bajo el argumento que de esa manera el gobierno entrega mejores resultados. Esa “eficiencia” que pregonan muchos miembros de la clase política actual, es la misma “eficiencia” que poseía el régimen de partido hegemónico que prevaleció durante 70 años en nuestro país. Es por ello que se proponen los gobiernos de coalición obligatorios, para fomentar el diálogo y la cooperación entre los diversos actores políticos en el ejercicio del poder.

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, para hacer obligatoria la figura de gobierno de coalición

Artículo Primero. Se adiciona una fracción XXX, recorriendo el subsecuente, al artículo 73, un segundo párrafo a la fracción II del artículo 89; y, se reforma la fracción III del artículo 74, la fracción II del 76, las fracciones II y XVII del 89, todos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. ... XXIX-W

XXX. Para ejercer moción de censura para destituir, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a uno o varios Secretarios de Estado o a la totalidad del gabinete;

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. ... II. ...

III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda ;

IV ... IX

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, con excepción del Secretario del ramo de Hacienda; 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 ... XIV

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. ...

II. Nombrar, con ratificación del Senado, a los Secretarios de Estado, con excepción del Secretario del ramo de Hacienda, que deberá ser ratificado por la Cámara de Diputados. Nombrar y remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución, en el convenio de gobierno de coalición o en las leyes.

Los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En caso de que el Congreso de la Unión hubiese ejercido moción de censura contra dos terceras partes de los Secretarios de Estado o contra la totalidad del gabinete, el Presidente de la República podrá nombrar y remover libremente a los nuevos Secretarios, con el único impedimento de nombrar a quienes hubieren estado ejerciendo como diputados o senadores al momento de la censura.

III. ... XVI.

XVII. Establecer un gobierno de coalición con varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, mediante convenio .

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, y ratificados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

En caso de no ser aprobados los respectivos convenio y programa por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, ni ratificados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o ante el incumplimiento del respectivo convenio y programa por parte de estos, el Presidente de la República podrá nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, y decidir libremente sobre la administración del Gobierno Federal.

XVIII ... XX

Artículo Segundo. Se deroga el artículo décimo segundo transitorio, del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

Décimo Segundo. Se deroga .

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión deberá homologar las leyes correspondientes, 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 Congreso de la Unión deberá emitir la legislación secundaria correspondiente, de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto.

Cuarto. Respecto de la actual administración del gobierno federal, las dos terceras partes del Congreso de la Unión, o en su caso el titular del Poder Ejecutivo, podrán,

excepcionalmente, optar en cualquier momento por un gobierno de coalición, en los términos de lo establecido en el presente decreto.

Notas

1 Según las evaluaciones públicas de Parametría y Reforma , la aprobación del presidente es la más baja desde que iniciaron sus estudios de opinión: <http://www.animalpolitico.com/2016/09/pena-aprobacion-encuesta-sexenios> / <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=617339&idFC=2016>

2 En “El derecho dúctil”, el jurista italiano Gustavo Zagrebelsky detalla la transición de la “ciencia constitucional” a la “política constitucional”, la cual se caracteriza por el reconocimiento de la pluralidad y la constante administración de tensiones.

3 Según los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en septiembre fueron asesinadas 2 mil 187 personas en México: lo que equivale a un muerto cada 20 minutos.

4 El 4 de Julio de 1996, Giovanni Sartori dictó esta conferencia en el marco de la “Tercera Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales”.

5 Latinobarómetro, Informe 2016. Disponible en www.latinobarometro.org.

6 Peces Barba, Gregorio, “Tránsito a la modernidad y derechos fundamentales”. Historia de los derechos fundamentales , tomo 1, Madrid, Universidad Carlos III, Editorial Dykinson, 1998, p.39.

7 Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada . Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

8 Salazar Ugalde, Pedro, Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 , Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio#n1>

9 Zagrebelsky, Gustavo. El derecho dúctil: ley, derechos, justicia . Trotta, 2011., p. 160.

10 No obstante, el ritmo y los tiempos con los que se aprobaron dichas iniciativas, privilegiando las denominadas “reformas estructurales” en materia económica, condenaron al fracaso a la mayor parte de la agenda consensada, en detrimento de las iniciativas alentadas por la oposición.

11 Márquez Espinosa, Solange. Gobiernos de coalición en la Reforma Política. Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, 2014. Disponible en: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7024/8960>

12 Crespo, José Antonio. Elecciones y democracia . Instituto Federal Electoral. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/elecciones_y_democracia.htm#II

13 Op. cit., Sartori, Giovanni.

14 Reniu Vilamala, Josep María. El desafío del poder compartido en escenarios de gobierno dividido . Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3677/10.pdf>

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma los artículos 94 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Cynthia Gissel García Soberanes, del Grupo Parlamentario del PES

La que suscribe, Cynthia Gissel García Soberanes, diputada federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como 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, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican los artículos 94 y 127 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; al tenor siguiente

Exposición de Motivos

Pretender reformar la Constitución de nuestro país, no es cosa menor. Se requiere de proponer aquello que la Sociedad se encuentra demandando y que realmente cale en la misma.

Por lo tanto, pretendemos un cambio en la estructura de nuestra Carta Magna, debidamente analizado, con rigurosidad; tomando en consideración sus posibles consecuencias, ventajas y perjuicios.

El primero que utilizó el concepto “Estado”, fue Maquiavelo, para designar a la comunidad política organizada con pretensiones de estabilidad, con carácter permanente.

En nuestros días, esa comunidad política, es un conjunto de instituciones que ejercen el gobierno y aplican las leyes vigentes sobre la población que reside en un determinado territorio, provisto de soberanía tanto interna como externa.

Pero lo más importante, el Estado es el garante de valores y derechos como los de la vida, la libertad, la seguridad, la propiedad, la justicia y los servicios públicos; procurando alcanzar la felicidad de todos y cada uno de sus gobernados.

Para ello, se hace representar por servidores públicos, que pueden ser electos por voluntad popular o designados.

Refiere la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que servidor público es toda persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública.

En consecuencia, Servidor Público, es aquella persona física que presta su servicio al Estado y lo brinda por utilidad social. Es decir, que todo aquello que realiza es en beneficio

de todos y cada uno de los habitantes y no le genera ninguna ganancia privada, solamente el salario, emolumento o percepción que percibe del propio Estado por su labor.

Ahora bien, ese servicio profesional merece y debe ser retribuido acorde a la responsabilidad y condición presupuestaria de cada Institución.

En virtud de ello, por emolumento se entiende, según el Diccionario de la Real Academia Española, edición 2014, “proviene del latín emolumentum, utilidad o retribución. ‘Remuneración que corresponde a un cargo o empleo’”.

Por lo tanto, es la contraprestación justa que recibe el funcionario de gobierno, misma que debe ser casi en su totalidad en dinero -adicionalmente puede ser en especie-, cuyo pago es en forma periódica -catorcenal o quincenal en la mayoría de los casos-, a cambio del servicio o labor para el que fue contratado o electo.

En corolario, aún y cuando el artículo 127 de nuestra Máxima Ley ya dispone que nadie podrá obtener una retribución mayor a la que recibe el Presidente de la República, considero que no existe un tope adecuado, puesto que no se le señala al representante del Ejecutivo Federal, cuál sería la máxima remuneración que podría percibir o techo financiero del que podría disponer.

Determinar que el parámetro salarial lo es el del Presidente de la República, es enaltecer el Presidencialismo que tanto hemos combatido, es subordinar a los demás poderes y restarles autonomía.

Recordemos, que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional.

A mayor abundamiento, no hay razón lógica ni jurídica, para que el cargo de Jefe de Estado, sirva como referencia salarial.

Efectivamente, la reforma que en este sentido se hizo durante la administración de Felipe Calderón, fue con una visión eminentemente empresarial y sin sentido social.

Por ello, propongo que se tome como base para establecer el monto de la prestación, el salario mínimo, por tratarse de una unidad de medida y valor.

Primeramente, porque es la unidad de medida que se utiliza en la función privada. En segundo término, porque atento a lo señalado en el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, al ser la suma menor que puede y debe recibir en efectivo un trabajador a cambio

del servicio prestado por una jornada de ocho horas de trabajo, nos permite cuantificar fácilmente a cuanto ascenderían las sumas que obtendrían los funcionarios públicos y sería muy práctico adecuar las mismas.

Con ello, sabríamos que el emolumento recibido sería suficiente para satisfacer las necesidades apremiantes de quien encabeza la familia, para proveer educación a los hijos, vestido, casa y sustento e incluso, para el sano esparcimiento de todos sus dependientes económicos.

Con la desindexación del salario mínimo, dimos un gran paso para que éste pudiera avanzar a un mayor ritmo en su recuperación gradual y sostenida; por lo tanto, estaríamos fijando valores reales, justos y dignos, al momento de implantar el monto que debe cubrirse a cada servidor público.

Actualmente, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, el salario diario del Presidente de la República, es de \$8 175.59 pesos moneda nacional, y el salario mínimo para 2016 fue aprobado por la suma de \$73.04; ello quiere decir que, si dividimos lo que obtiene el Ejecutivo Federal entre el valor del salario mínimo, éste percibe 112 veces el salario mínimo diario.

Es un hecho notorio que, en esta gran nación existe una mala distribución de la riqueza. Por lo que, las ganancias obtenidas en razón del crecimiento económico, solo las disfrutaban los menos.

La desigualdad social se debe en parte, a la forma como se encuentra moldeada la estructura salarial. Simplemente en el sector público, por poner un ejemplo, el artículo 9 del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, determina una escala de diferenciación porcentual de 50 a uno, entre el nivel más alto que puede alcanzar un empleado federal con referencia al Presidente de la República, en concordancia con el propio artículo 127 que se pretende reformar.

Lo anterior es un absurdo, porque existen áreas de total especialidad, donde muy pocos saben y conocen la materia y deben ser retribuidos en relación a sus conocimientos y necesidades.

La dispar retribución que obtienen algunos gobernadores de las diversas entidades federativas en comparación con los empleados públicos llega casi a una diferencia porcentual de 80 a 1; según el portal de transparencia de las diversas entidades federativas, publicaciones del periódico El Universal en fecha 15 de octubre del presente año y la página del Inegi <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/>.

Así tenemos a los gobernadores del PRD, como Graco Ramírez, de Morelos; Arturo Núñez, de Tabasco; el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, que obtienen mensualmente \$100 880.00 pesos, \$ 101 990.00 pesos y \$104 911.00 pesos, respectivamente.

Con más manga ancha los panistas, como el tristemente célebre gobernador de Baja California Francisco Vega de la Madrid, quien actualmente cuenta con un déficit presupuestario de mil millones de pesos en sus apenas tres primeros años de desgobierno, pero quien obtiene la nada despreciable suma mensual de \$110,000.00 pesos; misma cantidad que percibe Francisco Domínguez Servién, gobernador de Querétaro; o los \$113 286.00 que el gobernador de Durango José Rosas Aispuro Torres se embolsa; sin faltar los \$125 950.00 de Carlos Mendoza Davis, gobernador de Baja California Sur.

Igualmente, el gobernador de Oaxaca Gabino Cué, por la alianza Movimiento Ciudadano-Partido del Trabajo, percibe \$134,000 pesos mensuales.

En ese tenor, los gobernadores priistas con mayores ingresos son Rubén Moreira Valdez de Coahuila quien obtiene \$175,886.00; y del Estado de México Eruviel Ávila Villegas, quien percibe \$185,000.00 pesos moneda nacional.

Pero el aumento de prestaciones no es privativo de los gobiernos emanados de los partidos políticos, el gobernador independiente por el Estado de Nuevo León Jaime Rodríguez Calderón, obtiene un monto mensual de \$132 093.00 pesos, moneda nacional.

Y por citar más ejemplos vergonzantes, los Estados gobernados por panistas, como Guanajuato o Baja California, donde sus Diputados Locales obtienen mensualmente montos de \$138 000.00 pesos y de \$125 000.00 pesos respectivamente como ingreso personal.

Para evitar que esos altos ingresos se sigan incrementando y que los que obtienen los colaboradores de primero, segundo y tercer nivel sigan congelados, es que se plantea que la nómina no rebase el cincuenta por ciento del total del gasto corriente; con ello, se van a contraer los sueldos y alcanzarán su equiparación, porque se va a provocar que el más alto no pueda subir y que los más bajos vayan al alza y sean más equitativos.

Pero de todos, a pesar de su alta responsabilidad, resulta aberrante e insultante, que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obtengan más de medio millón de pesos al mes.

El argumento toral para tan altos ingresos es que así, no serán tentados para incurrir en actos de corrupción.

El Centro de Opinión Pública de la Universidad del Valle de México, levantó una encuesta entre noviembre y diciembre de 2014, para saber cuál era la percepción de los mexicanos, sobre el porqué de la corrupción. Claramente señalaron que no es un problema cultural, sino que un 27% señaló que lo es los salarios ínfimos que reciben los servidores públicos que acompañan a los gobernadores, Legisladores y Jueces, en sus encomiendas.

Mills, C. Wright, en su obra La elite del poder, refiere sobre la corrupción:

“La aspiración a una existencia adinerada, es el valor dominante en relación con el cual ha decaído la influencia de los otros valores, así que los hombres se hacen moralmente implacables cuando se trata de ganar fácilmente el dinero y ser propietario con rapidez.”

Sin embargo, como lo hemos señalado líneas arriba, los funcionarios que son electos directa o indirectamente, como Alcaldes, gobernadores, Presidente de la República, Ministros de la Corte, Senadores y Diputados; son quienes obtienen un alto ingreso y los mandos medios e inferiores, que generalmente son designados o contratados, perciben cantidades ridículas por sus servicios.

Por lo tanto, debemos promover una política salarial más justa; resultando insuficiente, el que los servidores públicos no deben ganar más de lo que obtiene el titular del Ejecutivo Federal y limitarlo a que la suma de todos sus ingresos no pueda ser mayor al 50% de lo que éste obtiene .

Hay que poner un alto al aumento de ingresos de los servidores públicos de primer nivel, e incrementar la paga de los niveles intermedios y bajos, para que alcancen un punto medio y justo.

No es ética ni moralmente válido, retribuir injusta e inequitativamente los dineros entre los miembros del sector público de cualquier nivel de gobierno, municipal, estatal o federal; o de cualquier poder, legislativo, ejecutivo o judicial.

Por eso, proponemos reformar la Constitución Federal, para establecer nítidamente en la máxima ley, que las percepciones no podrán ser excesivas, arbitrarias ni insultantes, pero sí dignas, considerando los principios de austeridad y coherencia; reduciendo la brecha existente entre los de más alto nivel con la de sus inferiores.

Tomando en consideración, la heterogeneidad de los elementos y conceptos que caracterizan a los distintos grupos de servidores públicos, debiendo existir un adecuado equilibrio entre los de similar categoría, nivel y grado.

Así, para determinar el valor del puesto, hay que atender a las características de los mismos, estableciendo criterios de comparación respecto al mercado laboral y equitativo dentro de la administración pública.

Para esto, es necesario establecer un parámetro o medida cuantificada, en el que se disponga que ningún servidor público podrá obtener un emolumento mayor a determinada cantidad que sea instaurada en salarios mínimos, atento al nivel de responsabilidad, las circunstancias de su entorno económico y social, condiciones presupuestales, austeridad y población; sin que el costo de la nómina sea mayor al cincuenta por ciento del gasto corriente respecto del presupuesto de egresos anual aprobado.

Igualmente, cada año podrán aumentarse en la medida que se incremente el salario mínimo general o en razón del porcentaje inflacionario. Ello, para que no pierda su valor real.

Es pertinente hacer notar, que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de nuestra Nación, actualmente perciben un monto infinitamente mayor al que se propone en la presente iniciativa y, como muy probablemente tratarán de atenerse a lo ordenado por el propio ordenamiento que se pretende reformar, que reza que los emolumentos de estos no podrán disminuirse mientras dure su encargo; es que se plantea un artículo transitorio, estableciéndose que por razones de orden público, en justicia y porque la Constitución una vez que es aprobada entra en función sin mediar si hubo algún perjuicio personal, por esta única vez, en el siguiente ejercicio, tendrán que ajustar su presupuesto a lo ordenado por el diverso 127 de la Constitución Federal.

Igualmente, se modifica el numeral 94 de la propia Carta Magna, para estar acorde a lo que solicita la población en general, que es, que los emolumentos recibidos por los servidores públicos sean plausibles, pero no injuriosos.

En ese sentido, no se puede decir que estemos contrariando el artículo 14 Constitucional, por cuanto hace al principio de retroactividad de la ley, por modificar o afectar una situación jurídica concreta o un derecho.

Primeramente, los Ministros de la Corte, encarnan al poder judicial y son depositarios del mismo, por lo que están destinados a proteger los derechos del Poder Judicial por encima de su propio derecho y no reciben un salario, sino un emolumento, por lo que con la reforma queda intocado su derecho a continuar recibéndolo; solo que bajo los principios de justicia social, bien común, austeridad, congruencia, solidaridad, regulación jurídica integral, conjunción de aspectos colectivos e individuales y nivel de acción más adecuado del presupuesto a proteger.

La circunstancia de que en la época en que se otorgaron los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte no hubiese existido la disposición que ahora se pretende, no lleva a constituir ningún derecho a favor de los mismos que se vea afectado, pues solo viene a colmar un vacío legislativo -ya que el artículo 75, 115, 116 y 122 así lo establecen tratándose de los tres niveles de gobierno y respecto del poder Ejecutivo y Legislativo - o la ausencia de una prohibición específica -que los emolumentos a ser percibidos tienen un tope o techo financiero -, en aras de proteger un bien superior como lo son las finanzas públicas y los dineros del pueblo.

Por otra parte, al limitarse razonablemente los egresos del Estado, se preserva el interés general y se permite evolucionar y actualizar la norma fundamental, incentivando con ello, el perfeccionamiento de la democracia.

Si bien es cierto, actualmente existe un privilegio en el artículo 94 de la Máxima Ley, que tutela un interés particular cuando dice que “la remuneración no podrá ser disminuida”, al añadirse que esa retribución deberá sujetarse a lo ordenado por el artículo 127 de la normatividad en cita, ese interés particular de 11 Ministros, tendrá que ceder ante el interés público y de la comunidad, de tal suerte que ese probable interés particular no puede ni debe conflictuarse con el interés general, ya que no existen derechos adquiridos en temas de interés social que en todo momento son susceptibles de generar normas prohibitivas de orden público.

En corolario, el emolumento que percibe quien encarna al poder judicial en virtud de un nombramiento que mediante elección le fue otorgado por el Legislativo a propuesta del Ejecutivo, no se puede oponer a una orden emanada de la Carta Magna, al haber sido ésta modificada por razones válidas que la justifican; ya que el interés a seguir percibiendo en la misma cantidad en que originalmente lo hacían, sucumbe ante la supremacía del interés del pueblo y de la propia Constitución.

Se insiste, los Ministros de la Suprema Corte no son empleados del Poder Judicial, ellos son el Poder Judicial mismo ; por lo tanto, su nombramiento no tiene el efecto de fijar derechos y obligaciones entre la persona designada y el Estado, sino de condicionar la existencia del acto de designación al cumplimiento de las disposiciones legales existentes por parte de la persona nombrada.

A mayor abundamiento, es de explorado derecho que, al tratarse de una reforma constitucional, ésta entra en vigor en el momento mismo de su publicación, pues se trata de una unidad coherente y homogénea, que se ubica en el origen del sistema jurídico y ocupa la posición suprema en su estructura jerárquica, de manera que, las modificaciones en su contenido no afectan su identidad pues ésta permanece a pesar de los cambios.

Señala la investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Carla Huerta, en su ensayo denominado Retroactividad en la Constitución: "...la operatividad en el tiempo de disposiciones jurídicas fundamentales no siempre está limitada a actos futuros. Al modificar un precepto constitucional ha de entenderse que ese fue siempre su significado y los casos pendientes de resolución han de resolverse conforme a la nueva disposición... La propia y especial naturaleza de la Constitución implica entre muchas otras cosas considerarla siempre como una unidad coherente y homogénea en todo momento. Como una norma que permanece siempre la misma a pesar de los cambios, la dinámica de la norma es parte de su carácter jurídico, sin embargo, en la norma constitucional es importante recordar que el cambio no afecta su identidad... La Constitución, por ser la primera norma positiva, crea el sistema jurídico... Al ser reformada, la Constitución en realidad no se transforma, ontológicamente sigue siendo la misma norma, las modificaciones al texto en realidad no la hacen distinta, opera una ficción que permite concebir a la Constitución como si siempre hubiese previsto los mismos enunciados. La norma fundamental es una norma que mantiene su identidad a pesar de las transformaciones que sufre, pueden cambiar sus contenidos o su estructura y sigue siendo la misma norma, ...Es como si el texto que entra en vigor tras la reforma, fuese el que siempre había estado vigente, lo cual no implica que las reformas a la Constitución sean necesariamente retroactivas, sino, por decirlo de alguna manera, que su operatividad en el tiempo no es la ordinaria."

Así, en el caso de la Constitución, no es posible hablar de derechos adquiridos, tanto porque el procedimiento de reforma regulado en su artículo 135 no prevé límites materiales -sino en su caso únicamente formales-, como porque los medios de control constitucional que prevé no le son aplicables a sí misma por un principio de coherencia.

Acorde con la jerarquía de la Carta Fundamental, las normas constitucionales "originales", como creadoras y conformadoras del sistema jurídico, por un lado, determinan el

significado de las demás y, por otro, tienen la capacidad de regular y modificar de manera permanente o temporal actos o situaciones jurídicas que ocurrieron previamente a su entrada en vigor, por disposición expresa, ya sea en su texto o en los artículos transitorios.

Asimismo, sus “reformas ” pueden operar sobre hechos o situaciones ocurridos hacia el pasado no sólo por disposición expresa del órgano reformador, sino incluso por interpretación, de modo que su operatividad temporal no solamente es especial, sino que depende de diversas circunstancias, con independencia de que puede atribuir efectos retroactivos a sus normas de manera explícita -por disposición del Constituyente o del órgano reformador -, o bien, implícita, a través de la jurisprudencia en el caso de normas que amplíen la esfera de derechos de los particulares, sin que ello se traduzca en una transgresión al principio de irretroactividad de la ley.

Sirven la siguiente tesis, que norman criterio:

Instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, estados y municipios. La aplicación del artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución federal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, el cual prevé que sin importar el resultado del juicio o medio de defensa promovido por sus miembros contra su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio no procederá, en ningún caso, su reincorporación a éste, no viola la garantía de irretroactividad de la ley.

Según criterio sostenido por nuestro Máximo Tribunal al emitir la jurisprudencia 446, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 515, de rubro: “Retroactividad de la ley, preceptos constitucionales no son impugnables por.”, no podrá darse efecto retroactivo a las leyes dictadas por el legislador común, porque lo prohíbe el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a diferencia de las expedidas por el Constituyente, sin que en este último caso se viole garantía individual alguna, atento al principio de supremacía constitucional. Así, la aplicación del artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, el cual prevé que sin importar el resultado del juicio o medio de defensa promovido por los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios contra su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio no procederá, en ningún caso, la reincorporación a éste, no viola la garantía de irretroactividad de la ley, además, su contenido es constitucional, ya que la Norma Fundamental unifica y da validez a todas las demás que componen el derecho positivo mexicano, máxime que sólo puede ser modificada o adicionada en términos de su artículo 135, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado para ello.

Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 154/2010. Juan Antonio Jiménez López. 14 de julio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: María Guadalupe Molina Covarrubias. Secretaria: Laura Elizabeth Miranda Torres.

Amparo directo 228/2010. Guillermo Javier Balderas Estrada. 14 de julio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretaria: María Elena Bautista Cuéllar.

Controversias dentro del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 11, fracción IX, de su Ley Orgánica. Son inoperantes los argumentos ajenos a las diferencias o conflictos entre órganos.

Dado que la materia de las controversias a que se refiere la disposición citada, se reduce a pronunciarse sobre la interpretación y aplicación de los artículos 94, 97, 99, 100 y 101 constitucionales, debe estimarse que son inoperantes los argumentos planteados por los titulares en un procedimiento de esa naturaleza, que se refieran a cuestiones ajenas a la esfera de los órganos que encarnan, como son los relacionados con la posibilidad de que puedan ser considerados dentro de la carrera judicial o bien sean apoyados con determinadas actividades de capacitación, ya que estos planteamientos, además de no relacionarse directamente con la esfera de atribuciones de los respectivos órganos del Poder Judicial de la Federación, sino con las expectativas personales de los servidores públicos que los encarnan, pueden plantearse ante diversos órganos del propio Poder que constitucional y legalmente se han establecido para analizar los aspectos de la carrera judicial el nombramiento y adscripción a diversos cargos judiciales.

Controversia judicial federal 1/2005. Noé Corzo Corral y otros. 11 de octubre de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora al Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto el señor Ministro presidente Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: José Alberto Tamayo Valenzuela y Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, el cinco de enero en curso, aprobó, con el número XI/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cinco de enero de dos mil seis.

Prima de antigüedad. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado de Baja California, no tienen derecho a recibir la que prevé la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas.

De lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Baja California y la legislación aplicable, se desprende que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, son depositarios del Poder Judicial Local, sujetos a normas constitucionales y legales en cuanto a la función que desempeñan, que los distinguen de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, entre las que se encuentran la duración del cargo y su permanencia en él, si al término del periodo de seis años para el que son nombrados, son ratificados, previo dictamen del Consejo de la Judicatura del Estado; la protección a la remuneración que perciben y a su independencia. También se desprende que la vigilancia, administración y disciplina del Poder Judicial del Estado, está a cargo del Consejo de la Judicatura y que los Magistrados podrán ser sujetos de juicio político. Además, la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas, establece,

en su artículo 3o., que la relación jurídica que regula, es la establecida entre “las autoridades públicas, sus titulares y funcionarios y los trabajadores que laboren en las mismas, bajo su dirección y el pago de un salario”, por lo que si los Magistrados del Tribunal Superior tienen carácter de depositarios de uno de los tres poderes, no pueden tener derecho a las prestaciones que se establecen para los trabajadores del Estado, en la Ley del Servicio Civil.

Contradicción de tesis 18/97. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo circuito. 9 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Tesis de jurisprudencia 43/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

En mérito de lo anterior, me permito exponer el siguiente cuadro comparativo:

<p>Redacción actual del artículo 94 Constitucional:</p> <p>Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.</p> <p>En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.</p> <p>La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.</p> <p>Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito.</p>	<p>Propuesta de Reforma al artículo 94 Constitucional</p> <p>Artículo 94. Se deposita...</p> <p>La administración...</p> <p>La Suprema...</p> <p>En los términos...</p> <p>La competencia...</p> <p>El Consejo...</p> <p>Asimismo...</p> <p>El Pleno...</p> <p>Los juicios...</p> <p>La Ley...</p> <p>La remuneración que perciban por sus servicios 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, no podrá ser disminuida durante su encargo; debiendo sujetarse siempre a lo ordenado por el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>Los Ministros...</p>
---	---

<p>Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.</p> <p>Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:</p> <p>I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.</p> <p>II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.</p> <p>III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.</p> <p>IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de</p>	<p>egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:</p> <p>I. Se considera...</p> <p>II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a noventa veces el salario mínimo diario elevado al año y que haya sido autorizado en términos de ley.</p> <p>III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su retribución sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función.</p> <p>IV. No se concederán...</p> <p>V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie; deben ser afines al nivel de responsabilidad, las circunstancias de su entorno económico y social, condiciones presupuestales, austeridad y población; sin que el costo total de nómina sea mayor al cincuenta por ciento del gasto corriente respecto del presupuesto de egresos anual aprobado.</p> <p>Igualmente, cada año deberán aumentarse en la medida que se incremente el salario</p>
--	---

<p>retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.</p> <p>V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.</p> <p>VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.</p>	<p>mínimo general o en razón del porcentaje inflacionario.</p> <p>VI. El Congreso...</p>
--	---

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de

Decreto que modifica los artículos 94 y 127 de la Carta Fundamental

“Artículo Único. Se modifican los artículos 94 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 94 . Se deposita...

La administración...

La Suprema...

En los términos...

La competencia...

El Consejo...

Asimismo...

El Pleno...

Los juicios...

La Ley...

La remuneración que perciban por sus servicios 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, no podrá ser disminuida durante su encargo; debiendo sujetarse siempre a lo ordenado por el artículo 127 de esta Constitución.

Los Ministros...

Ninguna persona...

Artículo 127. Los servidores públicos...

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera...

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a noventa veces el salario mínimo elevado al año y que haya sido autorizado en términos de ley.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su retribución sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función.

IV. No se concederán...

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie; deben ser afines al nivel de responsabilidad, las circunstancias de su entorno económico y social, condiciones presupuestales, austeridad y población; sin que el costo total de nómina sea mayor al cincuenta por ciento del gasto corriente respecto del presupuesto de egresos anual aprobado.

Igualmente, cada año deberán aumentarse en la medida que se incremente el salario mínimo general o en razón del porcentaje inflacionario.

VI. El Congreso...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Las disposiciones que contravengan el presente decreto quedarán sin efecto.

Segundo. Las remuneraciones que en el actual ejercicio sean superiores a la máxima establecida en el presente Decreto, deberán ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de egresos correspondientes al ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente decreto.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, deberán expedir o adecuar la legislación, de conformidad con los términos del presente Decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a 17 de enero de 2017.

Diputada Cynthia Gissel García Soberanes (rúbrica)

Que reforma los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados César Camacho Quiroz, Jorge Carlos Ramírez Marín y Enrique Jackson Ramírez, así como diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

Los que suscriben, César Camacho Quiroz, Jorge Carlos Ramírez Marín y Enrique Jackson Ramírez, así como diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, 176, 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se 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

La conformación del Congreso Mexicano, se decide mediante un sistema electoral mixto, éste se caracteriza por la proporción de curules mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. El principio de representación proporcional, surge con el objetivo de otorgar representatividad a las minorías del País, a fin de contar un Congreso plural e incluyente que sume las voluntades de todos los mexicanos.

Como sabemos, el Congreso de la Unión se conforma por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores. El número de legisladores que integra dichas Cámaras, se encuentra estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Actualmente, 40 % de los diputados son electos bajo el principio de representación proporcional, conocidos comúnmente como “diputados plurinominales”

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, 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 renovará en su totalidad cada seis años.

En los últimos años, la reducción de la composición de los integrantes del Congreso de la Unión, que consiste en la eliminación de 100 diputados federales de representación proporcional y de 32 senadores de lista nacional, es un tema que se ha analizado en diversos foros e incluso ha sido ampliamente debatido en diversas ocasiones en los órganos parlamentarios.

Los argumentos a favor de reducir el número de legisladores son vastos. Se alude con frecuencia que favorecería un mejor funcionamiento de las tareas parlamentarias y traería un ahorro económico significativo al Estado mexicano al reducirse la carga burocrática.

Lo anterior en razón de que un mayor número de legisladores:

- Retrasa la toma de decisiones y limita los consensos entre las diferentes fuerzas políticas;
- La dieta de cada legislador tiene un alto costo, pues se constituye principalmente por prestaciones, gastos de representación, personal, entre otras.

En este sentido, coincidimos plenamente que reducir para el caso de la Cámara de Diputados de 500 a 400 el número de sus miembros y para el Senado de la República de 128 a 96 legisladores, contribuirá fomentar el ahorro del gasto público, a facilitar los acuerdos, a trabajar con mayor eficiencia y, sobre todas las cosas, a responder a una demanda que por años ha expresado la ciudadanía sobre el extenso número de legisladores.

Basta recordar que México es uno de los países con más legisladores a nivel internacional, con un total de 628, incluso superando a naciones como Brasil (594) y Estados Unidos (535), que poseen una cantidad mayor de población y estados federados.

Sumado a lo anterior, hoy en día nuestro País atraviesa por una situación coyuntural económica y social difícil, misma que ha llevado al Gobierno tomar ciertas medidas de austeridad, por lo que consideramos que la reducción de legisladores, sería un acto de congruencia y de sensibilización con sociedad mexicana, dado el impacto económico de ahorro que esto traería.

La presente propuesta no tiene como objetivo eliminar la representación proporcional, sino únicamente reducirla. De esta manera no se vería afectado el derecho de las minorías de acceder a los cargos legislativos, como erróneamente se ha señalado.

Los legisladores plurinominales, surgieron como producto de una reforma en materia electoral democrática, con la idea de incluir a las minorías dentro de los Congresos, con el paso del tiempo la reforma ha cubierto cabalmente su objetivo.

En la actualidad tenemos partidos políticos fuertes, altamente competitivos y con una gran fuerza electoral, que no necesitan de estas fórmulas para representar a la sociedad. Desde hace ya varias Legislaturas tenemos una integración plural, vigorosa y en la que convergen democráticamente tanto mayorías como minorías, por lo que reducir la representación proporcional no afectaría nuestra normalidad democrática.

Hoy la realidad política y económica de nuestro País es totalmente distinta a aquélla cuando se implementaron las candidaturas plurinominales, la reducción de diputados y senadores ayudaría no sólo al fortalecimiento de la democracia del País, sino a atender la demanda social que existe ante la falta de credibilidad de las instituciones, así como la sensibilización de la clase política ante la situación económica que se vive.

El ahorro de los recursos económicos que de aprobarse esta reforma, podrían canalizarse en favor de la sociedad, ya sea en los distintos programas sociales o en los ámbitos educativo o de salud, por citar algunos ejemplos.

En la actualidad, este es un debate que se encuentra pospuesto y que debe ser retomado en lo inmediato, a efecto de hacer un Congreso de la Unión menos oneroso y comprometido con la austeridad republicana, pero también que facilite el debate responsable, un trabajo en comisiones más ordenado, mayor agilidad en la asignación de responsabilidades de los legisladores, así como la definición de prioridades del Congreso de la Unión.

Por lo anteriormente expuesto, es que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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 la VI.-...

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, 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

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

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 secundaria correspondiente.

Artículo Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de enero de 2017.

Diputados: César Camacho Quiroz, Jorge Carlos Ramírez Marín, Enrique Jackson Ramírez, Adriana del Pilar Ortiz Lanz, Miguel Ángel Sulub Caamal, Braulio Mario Guerra Urbiola, Martha Sofía Tamayo Morales, Víctor Manuel Silva Tejeda, César Alejandro Domínguez Domínguez, Alex Le Baron González, Fidel Cristóbal Serrato, Ricardo David García Portilla, Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo, Oropeza Olguín Nora Liliana, Rosalinda Muñoz Sánchez, Rosa Guadalupe Chávez Acosta, José Hugo Cabrera Ruiz, Carlos Sarabia Camacho, David Aguilar Robles, Antonio Amaro Cancino, Edgardo Melhem Salinas, Miguel Ángel González Salum, María Esther Guadalupe Camargo Félix, Alejandro Armenta Mier, Carlos Barragán Amador, Juan Antonio Ixtlahuac Orihuela, Fernando Uriarte Zazueta, Adriana Terrazas Porras, Yerico Abramo Masso, Juan Antonio Meléndez Ortega, Brenda Borunda Espinoza, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, Pedro Luis

Noble Monterrubio, Andrés Aguirre Romero, Benjamín Medrano Quezada, Pedro Alberto Salazar Muciño, Pablo Bedolla López, Glover Arlet Mólgora, Xitlállic Ceja García, Jasmine María Bugarín Rodríguez, Miriam Dennis Ibarra Rangel, Antonio Tarek Abdala Saad, María Bárbara Botello Santibáñez, Liliana Ivette Madrigal Méndez, Lucely Del Perpetuo Socorro Alpizar Carrillo, Felipe Cervera Hernández, María del Rocío Rebollo Mendoza, María del Carmen Pinete Vargas, Pablo Basáñez García, Iveth Bernal Casique, Delia Guerrero Coronado, Leydi Fabiola Leyva García, Beatriz Vélez Núñez, María Soledad Sandoval Martínez, Carlos Federico Quinto Guillén, Adolfo Mota Hernández, Noemí Zoila Guzmán Lagunes, Erick Alejandro Lagos Hernández, David Mercado Ruiz, Timoteo Villa Ramírez, Vitalico Cándido Coheto Martínez, Valencia García Óscar, Araceli Guerrero Esquivel, Francisco Escobedo Villegas, Julieta Fernández Márquez, Salomón Majul González, María Verónica Muñoz Parra, Ana Georgina Zapata Lucero, José Alfredo Torres Huitrón, María Marcela González Salas y Petricioli, Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, Yulma Rocha Aguilar, Alma Carolina Viggiano Austria, David Epifanio López Gutiérrez, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Francisco Javier Santillán Ocegüera, Gabriel Casillas Zanatta, Luis Felipe Vázquez Guerrero, Virginia Nallely Gutiérrez Ramírez, Cristina Sánchez Coronel (rúbricas), Senador Aarón Irizar López (rúbrica),

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes de Migración, y General de Educación, suscrita por el 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, somete a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración y de la Ley General de Educación, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La teoría liberal habla de liberalizar la economía en cuatro dimensiones: bienes, servicios, capitales y libre tránsito de personas.¹ Sin embargo, la globalización sólo se ha centrado en las tres primeras,² de manera acotada beneficiando a grupos de interés, olvidándose de las miles de personas que atraviesan a diario las fronteras de los países.

La constante negativa de incluir en tratados internacionales la libre circulación de personas, ha propiciado el aumento del cruce ilegal en la frontera entre México y Estados Unidos. La globalización no puede tener un doble discurso,³ no puede exigir el libre tránsito de capital, y excluir el libre tránsito de personas.

No obstante, en las últimas décadas, particularmente en lo que llevamos del siglo XXI, se han dado grandes procesos migratorios, tanto en América como en Europa. “De acuerdo con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), más de 240 millones de personas viven fuera de sus países de origen como emigrantes. De estos, cerca de 150 millones son considerados estrictamente emigrantes económicos y una cantidad similar se ha establecido en los países desarrollados. Las cifras mundiales de movilidad humana se han multiplicado por dos a lo largo de la última década”.⁴

El siglo XXI es ya el de las migraciones⁵ y, ante tal reto, los Estados-naciones han adoptado diferentes medidas; entre las más polémicas se encuentra la de regular y establecer medidas para definir quiénes se encuentran dentro de sus fronteras, situación que ha desatado conflictos internos. Tal es el caso que viven algunos países de Europa, donde recientemente -en 2015- se ha agudizado una “crisis migratoria” debido al incremento en el flujo de refugiados, que se estima en 2016 llegará a casi 2.5 millones de personas,⁶ consecuencia de los conflictos bélicos que se desataron en la región del mediterráneo.

Otro caso particular de migración forzada, es el desplazamiento de miles de latinoamericanos hacia Estados Unidos, especialmente de mexicanos y centroamericanos, en busca del sueño americano. Durante todo el año, migrantes procedentes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua realizan toda una odisea para atravesar México y así poder llegar a Estados Unidos de América. De acuerdo con “En El Camino”, proyecto que

busca documentar y visibilizar la situación que pasan los migrantes, desde 2004 unos cinco millones de migrantes indocumentados han cruzado la frontera de México y Estados Unidos,⁷ un dato relevante si consideramos que en total el país vecino mantiene alrededor de 11 millones de hombres, mujeres y niños en la ilegalidad.⁸

Para las personas que se ven forzadas a desplazarse de sus lugares de origen debido a que, como menciona Gonzalo Fanjul,⁹ han caído en el lado equivocado de la desigualdad, la emigración constituye una vía rápida y eficaz de cruzar la brecha —de la desigualdad—, por arriesgada que parezca. En el caso de nuestro país, que se ha convertido en un enorme cementerio para los migrantes, el riesgo que implica atravesar México está lleno de grandes peligros (robo, extorsión, secuestro, violaciones, entre otros), que involucra a las propias autoridades mexicanas y al crimen organizado, por lo que muchos migrantes tienen desconfianza hacia ellos y, apenas entran en nuestro país, se sienten amenazados.

En una reciente publicación de la Organización Internacional para las Migraciones, ‘Fatal Journeys’, se menciona a la frontera entre Estados Unidos y México como uno de los puntos más mortíferos para los migrantes. En 2015 se registró la muerte de al menos 320 migrantes y refugiados provenientes, en su mayoría, de Centroamérica.¹⁰ En la misma investigación se menciona, con estimaciones de la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos de América, que entre 1998 y 2013 se encontraron un total de 6,029 migrantes muertos en el lado estadounidense de la frontera.¹¹

Si bien los datos anteriores sólo documentan las muertes en la frontera, brindan un panorama de lo mortal que es para los migrantes el atravesar nuestro país. Sin embargo, las cifras de migrantes muertos y desaparecidos en México son una incógnita. Esta situación pone de manifiesto que, “a diferencia de otros símbolos de la globalización como el comercio de bienes y servicios, el cambio climático o la responsabilidad penal internacional, las migraciones carecen de un marco institucional sólido que facilite la cooperación entre las partes sobre la base de un interés común”.¹²

Como señala Gonzalo Fanjul, “el resultado es una combinación de ineficiencia económica, crueldad institucional y desgobierno que no deja satisfecha a ninguna de las partes involucradas y amenaza con dinamitar derechos internacionales adquiridos como la protección de quienes huyen de la guerra y la persecución”.¹³

En un estudio, publicado por la Organización Internacional de las Migraciones y el Colegio de la Frontera Norte, se señala que “un factor fundamental de vulnerabilidad de los migrantes es la falta de documentos migratorios o de autorización por parte del Estado para transitar o residir en su territorio. Esto los obliga a moverse por medios y redes clandestinas. Se vuelven así invisibles ante la ley y muchas veces ante la opinión pública. La falta de reconocimiento les impide el ejercicio de derechos que deberían ser garantizados y protegidos por el Estado”.¹⁴

Ante esta falta de “capacidad de los migrantes por hacer valer sus derechos, consecuencia de la ausencia de documentos, impide su acceso a viviendas y empleos seguros, a la asistencia en contextos de emergencias, como también su participación en la fase de prevención y recuperación, incrementando su vulnerabilidad”.¹⁵

Por otra parte, la vulnerabilidad se hace manifiesta en casos documentados 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 5 años recluido injustamente en una prisión de máxima seguridad, hasta que en 2014 fue puesto en libertad, al probarse su inocencia.¹⁶

Por todo lo anteriormente expuesto, la presente iniciativa busca eliminar las diferencias, partiendo una premisa: la universalidad es el rasgo característico de los derechos fundamentales,¹⁷ por lo que no garantizar sus derechos fundamentales a los migrantes, sería una actitud discriminatoria.

Ante esta situación, resulta pertinente traer a colación las reflexiones del jurista italiano, quien señala que “no todos los derechos fundamentales corresponden a todos los seres humanos y no todos los seres humanos son titulares de los mismos derechos fundamentales”,¹⁸ entendiendo estos como “derechos subjetivos, o sea, intereses jurídicamente protegidos en forma de expectativas positivas o negativas, pertenecientes sólo a las personas naturales, y no también a las artificiales”

En ese sentido, Ferrajoli explica que “la distinción entre personas naturales y personas artificiales quedó asociada a una interpretación filosófica-política: si las personas naturales son constituyentes, o sea, artífices de las personas artificiales, y éstas son constituidas, o sea, artificios construidos por aquéllas, su relación se configura en términos funcionales, de manera que las primeras tienen el valor de fines y las segundas, incluso las de carácter público, ostentan el carácter de medios”.¹⁹

Se entiende, pues, que los derechos fundamentales, y, “debido a su carácter universal, constituyen la base y la justificación de la esfera pública en oposición a las esferas privadas (formadas por los derechos patrimoniales y demás intereses particulares)”.²⁰

En ese sentido, Luigi Ferrajoli apunta que “en la época premoderna la igualdad jurídica de los seres humanos estaba excluida por múltiples discriminaciones (de sexo, clase, nacionalidad y religión) relativas a sus estatus jurídicos”.²¹ No obstante, “lo que ha cambiado con el progreso del derecho... no son los criterios de atribución de los derechos fundamentales (personalidad, capacidad de obrar y ciudadanía) sino sólo su significado extensional, al principio restringido y fuertemente discriminatorio, después más amplio y tendencialmente universal”.²²

Por otra parte, Ferrajoli, indica que “dependerá pues de la extensión de [...] [las] clases, o sea, de la supresión o reducción de las diferencias y de las discriminaciones de estatus que determinan aquellas, y, obviamente, de la cualidad y la cantidad de los intereses protegidos como derechos fundamentales, el grado de democracia y la calidad democrática del ordenamiento caracterizado por su garantía”.²³

En ese sentido, es menester terminar con las diferencias de “estatus” que todavía impiden la igualdad entre los individuos. Nuestro orden normativo debe caracterizarse por estar a la vanguardia y garantizar sus derechos fundamentales a todas las personas que se encuentren en el país, sean mexicanos o no.

Así, es pertinente retomar la reflexión del jurista Ferrajoli, quien indica que “una plena igualdad jurídica solo será alcanzada por tanto con la superación del carácter privilegiado y discriminatorio que hoy presenta la ciudadanía”,²⁴ a lo que él identifica dos vías para hacerlo: “la progresiva transformación de los derechos del ciudadano en derechos de la persona o su progresiva extensión hasta la instauración de una ciudadanía mundial”.²⁵

Consecuentemente, es indudable que dicha plena igualdad jurídica, es un valor que deben perseguir los regímenes democráticos, y que, siguiendo a Ferrajoli, sólo será alcanzada mediante la superación del carácter privilegiado y discriminatorio que hoy presenta nuestro ordenamiento jurídico hacia los migrantes. Es ese el espíritu de la presente iniciativa, pues, como señala el jurista Miguel Carbonell: “Una vez que una persona está dentro de cierto territorio y reside en él de forma permanente, debería adquirir un estatuto jurídico de pleno derecho, al menos en relación con los derechos fundamentales.”²⁶

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), más de 140,000 migrantes centroamericanos transitan por territorio nacional cada año.²⁷ Por tanto, a fin de reforzar la Ley de Migración, se propone, entre otras cosas, crear una visa de tránsito con una vigencia de 180 días, para cuya obtención bastará con que el migrante muestre los documentos de identidad de su país de origen, sin que sea exigible cualquier otro requisito, con la finalidad de, como señala Miguel Carbonell,²⁸ “desmercantilizar” el discurso sobre migración, es decir, terminar con “la idea de admitir solamente a aquellas personas que puedan trabajar y beneficiar a las economías de países receptores”,²⁹ que es, en sí misma, discriminatoria.

Asimismo, se propone establecer que ningún elemento de las Fuerzas Armadas, de las corporaciones policiacas o de seguridad pública federales, estatales o municipales podrá solicitar a las personas comprobar su situación migratoria, ni podrá detenerlas por tener una situación migratoria irregular en el país; de igual manera, se prohíbe la expulsión colectiva de migrantes, las celdas de castigo en estaciones migratorias, así como cualquier mecanismo de coerción que atente contra sus derechos humanos.

En este sentido, con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno y protección de los derechos humanos de los migrantes durante su estancia por el país, se propone que, independientemente del estatus migratorio en que se encuentren, los migrantes gocen de un trato en condiciones de igualdad que el que reciben los nacionales en lo tocante a oportunidades de acceso a educación, salud y de trabajo.

Por otra parte, Unicef ha señalado que hay una gran cantidad de niños, niñas y adolescentes extranjeros que transitan solos por México hacia la frontera norte. Las autoridades migratorias mexicanas han detectado un aumento del “333% de 2013 a 2015 (5,596 y 18,650 casos respectivamente)”,³⁰ por lo que se requiere toda “la atención para garantizar que sus derechos sean respetados”.³¹

Por último, “el 97% de los niños migrantes en 2015 provenía de Honduras (27.4%), Guatemala (49.6%) y El Salvador (20.5%). La mayoría de ellos eran adolescentes de entre 12 y 17 años”.³² La Unicef ha declarado que “los niños, niñas y adolescentes migrantes tienen sueños, quieren estudiar y tener una vida plena, y necesitan todo nuestro apoyo para que puedan reunirse con sus familiares y superar la violencia que los ha llevado a huir de sus casas y logren vivir la vida a la que tienen derecho, sin violencia, con educación y oportunidades”.³³

Los niños, niñas y adolescentes, en su carácter de personas con derechos que deben ser respetados, sin importar nacionalidad, situación migratoria, raza, etnia, sexo o religión, deben ser protegidos, por lo que proponemos que la Secretaría de Gobernación cuente con registro de las niñas, niños y adolescentes que se encuentre bajo la tutela del Estado Mexicano, en términos de los artículos 29 y 52, fracción V, de la ley de Migración, a fin de darle seguimiento a cada caso y garantizar la protección de sus derechos humanos.

Consecuentemente, esta iniciativa es un esfuerzo más, como señala Miguel Carbonell, desde el ámbito del derecho constitucional -un constitucionalismo de signo cosmopolita-, que pone de manifiesto “la necesidad de prescindir de las fronteras, al menos tal y como se las entiende actualmente, para avanzar hacia una protección universal de los derechos fundamentales, comenzando por la protección de la libertad de tránsito”,³⁴ y demás derechos de fundamentales de migrantes en tránsito por el territorio mexicano, a fin de que dichos derechos fundamentales adquieran un estatuto jurídico de pleno derecho.

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 Ley de Migración y de la Ley General de Educación

Artículo Primero. Se reforma el párrafo segundo del artículo 29, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 29 . [...].

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos de que gozan todas las personas, tales como el derecho 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.

[...].

[...].

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo segundo, al artículo 6, un párrafo quinto y dos incisos, y un párrafo sexto, al artículo 8, un párrafo segundo al artículo 17, una fracción I BIS, al artículo 52, un párrafo segundo al artículo 74, y, un párrafo segundo al artículo 114; y, se reforma el párrafo tercero del artículo 2, el artículo 106, la fracción VI, y el último párrafo, del artículo 107, el artículo 108, la fracción IV del artículo 109 y el primer párrafo, del artículo 114, todos de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

Artículo 2 . [...].

[...]:

Respeto irrestricto de los derechos humanos, consagrados en los artículos 1o. y 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Artículo 6 . [...].

Asimismo, el Estado realizará políticas públicas encaminadas a prevenir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia en contra de los migrantes.

Artículo 8. [...].

[...].

[...].

[...].

Los trabajadores migrantes gozarán de un trato en condiciones de igualdad que el que reciben los nacionales en lo tocante a remuneración y de:

a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término;

b) Otras condiciones de empleo, es decir, edad mínima de empleo, restricción del trabajo a domicilio y cualesquiera otros asuntos que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, se consideren condiciones de empleo.

Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable en la materia.

Artículo 17 . [...].

Ningún elemento de las Fuerzas Armadas, de las corporaciones policiacas o de seguridad pública federales, estatales o municipales podrá solicitar a las personas comprobar su situación migratoria, ni podrá detenerlas por tener una situación migratoria irregular en el país. Tales facultades corresponden exclusivamente a las autoridades del Instituto Nacional de Migración; cualquier violación a esta prohibición será sancionada conforme al Capítulo II del Título Séptimo, y del Título Octavo de esta ley.

Artículo 52 . [...]:

I. [...].

I Bis. Visitante de tránsito. Autoriza al extranjero para transitar o permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada, sin permiso para realizar actividades sujetas a una remuneración en el país.

Para la obtención de un permiso para obtener la condición de estancia de visitante de tránsito, bastará con que el migrante muestre los documentos de identidad de su país de origen, sin que sea exigible cualquier otro requisito. El permiso no representará un gasto oneroso para el migrante.

III. ... IX.

Artículo 74 . [...].

La Secretaría deberá contar con un registro de niños, niñas y adolescentes migrantes que están la bajo tutela del Estado Mexicano, en términos los artículos 29 y 52, fracción V, de la presente ley, a fin de darle seguimiento a cada caso y garantizar la protección de sus derechos humanos.

[...].

Artículo 106 . Para la presentación de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares de la República que estime convenientes, en condiciones que garanticen el goce y respeto de sus derechos humanos . No se alojará a un número de migrantes que supere la capacidad física de la estación migratoria asignada. En ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características, ni preste los servicios descritos en el artículo siguiente.

Artículo 107 . [...]:

I. ... V.

VI. Mantener instalaciones adecuadas, quedando prohibido el hacinamiento y las celdas de castigo, así como cualquier mecanismo de coerción que atente contra sus derechos humanos ;

VII. ... X.

El Instituto facilitará la verificación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo, y el acceso de organizaciones de la sociedad civil, para verificar la situación de los migrantes en las estaciones migratorias. La sola acreditación de la organización será suficiente para que puedan acceder durante los horarios de visita.

Artículo 108 . A fin de lograr una convivencia armónica y preservar la seguridad de los extranjeros alojados en las estaciones migratorias, el orden y la disciplina se mantendrán con apego a las disposiciones administrativas que emita la Secretaría y respetando en todo momento sus derechos humanos, quedando prohibido cualquier mecanismo de coerción y castigo .

Artículo 109 . [...]:

I. ... III.

IV. Recibir asesoría sobre sus derechos y obligaciones, los mecanismos y las instituciones ante las que puede reclamar su protección y cumplimiento, así como asesoría y acompañamiento ante las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas;

V. ... XV.

Artículo 114. Corresponde de manera exclusiva al titular del Poder Ejecutivo Federal expulsar del territorio nacional al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, cuando exista causa fundada y pueda ser probada , conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los migrantes no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será analizado y determinado individualmente.

Artículo Tercero. Se adiciona un párrafo segundo, recorriendo los subsecuentes, al artículo 2o., de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 2o . [...].

Los migrantes tienen derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, y las mismas oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo nacional que los nacionales, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

[...].

[...].

Transitorios

Primero . El presente decreto entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo . El titular del Ejecutivo federal, deberá reformar los reglamentos correspondientes en la materia, a fin de armonizarlos con el presente decreto.

Tercero . El titular del Ejecutivo federal, deberá garantizar e instrumentar el derecho de acceso de migrantes, a la seguridad social, con independencia de su regular estancia. Este derecho debe abarcar tener acceso a programas sociales gubernamentales.

Notas

1 Witker Velásquez, Jorge Alberto, Derecho del Comercio Exterior, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 28, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2951/4.pdf>

2 Ibídem, pp. 5 - 8.

3 Méndez Cruz, Marisol, Derecho a la libertad de circulación, derecho humano de los inmigrantes indocumentados en un mundo globalizado, disponible en: <https://es.scribd.com/doc/312206204/Derecho-a-La-Libre-Circulacion>

4 Alternativas a un modelo migratorio roto, El País, disponible en: http://elpais.com/elpais/2016/02/16/planeta_futuro/1455634133_898420.html

5 Ibídem.

6 ¿Estamos dando una respuesta adecuada al desplazamiento forzado? , El País, disponible en: http://elpais.com/elpais/2015/12/11/planeta_futuro/1449835058_218110.html

7 Truax, Elieen, Detrás del sueño americano, disponible en : <http://enelcamino.periodistasdeapie.org.mx/historia/detras-del-sueno-americano/>

8 Op.cit . Alternativas a un modelo migratorio roto .

9 Fanjul, Gonzalo, Alternativas a un modelo migratorio roto , El País, disponible en: http://elpais.com/elpais/2016/02/16/planeta_futuro/1455634133_898420.html

10 El informe de los olvidados, El País, disponible en: http://elpais.com/elpais/2016/08/02/planeta_futuro/1470132781_128986.html

11 Ibídem.

12 Alternativas a un modelo migratorio roto, El País, disponible en: http://elpais.com/elpais/2016/02/16/planeta_futuro/1455634133_898420.html

13 Op . cit ., FANJUL, Gonzalo.

14 Migrantes en México Vulnerabilidad y Riesgos, Organización Internacional de las Migraciones y el Colegio de la Frontera Norte, disponible en: http://oim.org.mx/Discursospdf/MICIC_Mexico_desk_study.pdf

15 Ibídem

16 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-preso-de-conciencia/?o=n>

17 Ferrajoli, Luigi, “Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia” , Tomo 1, España, Trotta, 2007, pp 684 – 800

18 Ibídem.

19 Ibídem.

20 Ibídem

21 Ibídem

22 Ibídem

23 Ferrajoli, Luigi, “Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia” , Tomo 1, España, Trotta, 2007, pp 684 – 800.

24 Ibídem

25 Ibídem

26 Carbonell, Miguel, Derecho a migrar, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/derecho_a_migrar_1.pdf

27 Ibídem México gana en violación de derechos de migrantes , El Economista, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/03/10/mexico-gana-violacion-de-rechos-migrantes>

28 Op . cit ., Carbonell, Miguel.

29 Ibídem

30 Niñez migrante: vidas en tránsito , Unicef, disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/spanish/17043.html>

31 Ibídem

32 Ibídem

33 Ibídem

34 Ibídem

Sala de la Comisión Permanente, a 17 de enero de 2017.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma y deroga los artículos 52 a 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, Laura Nereida Plascencia Pacheco, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 67, 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta Comisión Permanente del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Derivado de las situación que prevalece en nuestro país en los ámbitos económico, político y social, de la que sobresale el encono de la sociedad hacia la clase política-gobernante, dado que por una parte se pide que nos ajustemos el cinturón, toda vez que los precios de los productos de la canasta básica y en general la producción y comercialización de bienes y servicios, se verán sumamente afectados por el alza en las tasas de intereses, la volatilidad de nuestra moneda frente al dólar y su competitividad en el mercado internacional, fenómenos económicos que propiciarán una inflación que los expertos prevén entre el 4 y 5%, lo cual nos obliga como poder legislativo a tomar medidas emergentes que satisfagan el interés colectivo de la sociedad en seguir creyendo en nosotros y verse identificados y legítimamente representados como lo establece nuestro marco legal basado en la voluntad del pueblo mexicano para constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal.

Por lo que en cumplimiento al mandato establecido en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a que los diputadas y diputados, somos en quienes recae la representación popular del pueblo, relacionado con lo dispuesto por el mismo marco constitucional, en lo concerniente a la integración del poder legislativo, el cual establece la conformación de una Cámara de Diputados 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. Y una cámara de Senadores integrada por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, 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.

Luego entonces, si tomamos en consideración que el objeto para la conformación tanto de diputados y senadores plurinominales es la representación de los grupos minoritarios, lo cual considero es un argumento sumamente necesario; sin embargo para efectos de la iniciativa que hoy presento a esta soberanía, tenemos que la presente propuesta no busca eliminar sino reducir de 200 a 100 diputados elegidos bajo el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, y de 64 a 32 senadores elegidos bajo el mismo principio, sustentada en argumentos de economía y finanzas para eficientar tanto la actuación del órgano legislativo, como para economizar el gasto que implica tanto salario y prestaciones de cada representante plurinominal, así como de su equipo de trabajo, generando un ahorro considerable, que refleje el sentir de la población en atender el reclamo de que por un lado se dé viabilidad al trabajo legislativo haciendo más ágil y por ende eficaz y consecuentemente generar un ahorro derivado de una sub representación.

Exposición de Motivos

Primera. Para establecer un marco teórico respecto al objeto de la presente iniciativa comencare por referir los antecedentes históricos que dan origen en nuestro país al establecimiento de la representación sustentada en el principio de representación proporcional:

- En el año 1963 por vez primera se introdujeron los diputados de partido en la Cámara de Diputados.
- Fue en el año de 1977 cuando se incorporó el principio de representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados para elegir 100 legisladores a través de dicho principio.
- Posteriormente en el año 1986 se amplió a 200 el número de representantes populares.
- Es así que en 1993 se estableció que ningún partido que tenga el 60% o más de la votación nacional podrá contar con más de 300 diputados.
- Pero fue hasta el año 1996 cuando se incluyó la representación proporcional en la Cámara de Senadores, para elegir treinta y dos miembros, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional; así mismo en ese mismo año para la distribución de curules por representación proporcional cada partido debía obtener como mínimo un dos por ciento de la votación.
- Consecuentemente en el año 2014, con la reforma política aumentó al tres por ciento del total de la votación válida emitida.

Segunda. En la actualidad la Cámara de Diputados se integra de 500 diputados propietarios y sus respectivos suplentes. Trescientos de ellos son electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y los 200 restantes son electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas por circunscripciones plurinominales. Esta composición del Congreso de la Unión se debió a la reforma introducida por el Estado Mexicano en el año de 1977, con el fin de resolver el problema de legitimidad, para ello se creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Con esta reforma se introdujo la representación proporcional en donde los partidos políticos tienen su representación en cada uno de las Cámaras.

Salvo la última reforma electoral de 1996 sobre la integración de la Cámara de Senadores, cuando se incrementó de 64 a 128 Senadores, de los cuales 64 son elegidos por el principio de mayoría relativa, 32 se eligen por el principio de primera minoría, y los 32 restantes son electos por el principio de representación proporcional, mediante un sistema de lista votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. Con esta reforma se logró obtener una pluralidad ideológica y que la cámara fuese pluripartidista.

Tercera. En cifras somos uno de los países con más legisladores a nivel internacional, con un total de 628, incluso superando a naciones como Brasil (524) y Estados Unidos (535), que poseen una cantidad mayor de población y estados federados. Lamentablemente nuestra percepción ante la sociedad es calificada según la encuestadora Mitofsky, la cual por séptimo año consecutivo la tendencia promedio de confianza en las instituciones mexicanas es a la baja, sufriendo en 2016 su mayor disminución y por primera vez son calificadas debajo de 6 en promedio (escala de 0 a 10) por lo que puede clasificarse en el nivel de “confianza baja”.

Refleja que 16 de las 17 instituciones medidas bajan su confianza ante los ciudadanos, salvo el INE (en un año electoral de alternancias estatales). Las que sufren mayores disminuciones son la presidencia de la República (-0.6 puntos) la SCJN (-0.5 puntos) y los sindicatos (-0.5 puntos) todas ellas con asuntos que los enfrentaron a la opinión pública en 2016.

Las instituciones con mayor confianza ciudadana siguen siendo “las universidades” seguidas de “la iglesia” y “el ejército” aunque las tres sufren una disminución de 0.2 puntos, lo que las coloca en su peor nivel histórico.

Por el contrario las peores instituciones medidas de confianza son los “partidos políticos” (4.8), los “sindicatos” (4.9), los “diputados” (5.0) y la “policía” (5.0).

En dicho contexto si considero que el espíritu del legislador para plasmar la representación proporcional en ambas cámaras, fue el garantizar la participación de las minorías como parte del sistema democrático de nuestro país con una composición pluripartidista, en el que se legitime el actuar en favor de sus representados, máxime si observamos que dichos representantes no son electos por voto directo, sino a través de una fórmula aritmética de la que deriva su designación, a ello obedece el sentir social que a través de la historia ha pedido su desaparición. Sin embargo el objeto de la presente iniciativa no es su eliminación sino su reducción, para lo cual a continuación se establecerá la argumentación económica-

financiera con la que se sustentará el ahorro que traería aparejado la aprobación de la misma.

Cuarta . Es importante hacer mención que reducir el número de legisladores que son elegidos bajo el principio de representación proporcional favorecería un mejor funcionamiento de las tareas parlamentarias y traería un ahorro económico significativo al Estado mexicano al reducirse la carga burocrática, lo cual contribuirá para fomentar el ahorro del gasto público, al facilitar los acuerdos, al trabajar con mayor eficiencia y, sobre todas las cosas, al responder a una demanda que por años ha expresado la ciudadanía sobre el extenso número de legisladores.

Lo anterior en razón de que aun mayor número de legisladores:

- Retrasa la toma de decisiones y limita los consensos entre las diferentes fuerzas políticas;
- La dieta de cada legislador tiene un alto costo en dietas, prestaciones, gastos de representación, personal, entre otras.

Quinta. Aunado a lo anterior y tomando en consideración que en la actualidad tenemos partidos políticos fuertes, altamente competitivos y con una gran fuerza electoral, que no necesitan de estas fórmulas para representar a la sociedad; la reducción de diputados y senadores ayudaría a la consolidación democrática del país. Su reducción permitiría realizar un trabajo más eficiente y eficaz entre ambas cámaras, evitando el estancamiento del proceso legislativo, además de hacer un Congreso de la Unión menos oneroso y comprometido con la austeridad republicana, pero también que facilite el debate responsable, un trabajo en comisiones más ordenado, mayor agilidad en la asignación de responsabilidades de los legisladores, así como la definición de prioridades del Congreso de la Unión.

Por lo que la presente propuesta no tiene como objetivo eliminar la representación proporcional, sino únicamente reducirla y hacerla consecuentemente eficiente optimizando recursos materiales, financieros y personales, dando como consecuencia eficacia legislativa en la función del poder a quien compete la elaboración, reforma, adición derogación y abrogación de las leyes.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, con fundamento en los artículos 67, 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II, 56 y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, someto a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa, para lo cual a continuación se realiza el siguiente cuadro comparativo:

Propuesta de modificación

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptoriales (sic DOF 15-12-1986) plurinominales.</p> <p>Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría.</p>	<p>Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptoriales (sic DOF 15-12-1986) plurinominales.</p> <p>Artículo 53. (...)</p> <p>Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación</p>

<p>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 estas circunscripciones.</p> <p>Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:</p> <p>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 doscientos distritos uninominales;</p>	<p>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.</p> <p>Artículo 54. La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. (...)</p>
--	--

<p>II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;</p> <p>III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.</p> <p>IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.</p>	<p>III. (...)</p> <p>IV. (...)</p> <p>V. (...)</p>
---	---

<p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, 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.</p> <p>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.</p> <p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p>	<p>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.</p> <p>(SE DEROGA)</p> <p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p>
--	--

<p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, 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.</p> <p>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.</p> <p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p>	<p>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.</p> <p>(SE DEROGA)</p> <p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p>
--	--

En virtud y en razón de lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los artículos 52; párrafo segundo del 53; párrafo primero del 54; párrafo primero del 56; asimismo, se deroga el segundo párrafo del artículo 56, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (sic DOF 15-12-1986) plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa 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. 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 doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores , de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, 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.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Artículos Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión 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 secundaria correspondiente.

Artículo Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de enero de 2017.

Diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco (rúbrica)

Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Cristina Ismene Gaytán Hernández, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, diputada Cristina Ismene Gaytán Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento 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 del honorable pleno de la Comisión Permanente la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

Exposición de Motivos

A lo largo de la historia, las mujeres y los hombres hemos ocupado roles distintos, así, hemos participado de forma diferenciada dentro de la vida pública, social y privada. En el entorno laboral las mujeres hemos estado en espacios que se han asignado considerando roles que nos discriminan de la realización de diversas tareas y encargos.

La discriminación es un fenómeno social que vulnera la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas. Ésta se genera en los usos y las prácticas sociales entre las personas y con las autoridades, en ocasiones de manera no consciente¹.

Los derechos de las mujeres son derechos humanos e incluyen la salud, la educación, la participación política, el bienestar económico, el no ser objeto de violencia, el trabajo, la vivienda, entre otros. Las mujeres tenemos derecho al disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos nuestros derechos humanos, lo que abarca el derecho a vivir libres de todas las formas de discriminación, siendo esto último indispensable para el logro de los derechos humanos, la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible².

El trabajo está reconocido como un derecho humano, inherente a las personas por lo cual el Estado está obligado a garantizar las mejores condiciones, a fin de que todas las personas puedan ejercerlo en igualdad de condiciones y libre de discriminación³.

Las mujeres actualmente nos encontramos inmersas en el mercado laboral, participando dentro de la población económicamente activa (PEA) como jefas de familia e incluso como único sostén económico del entorno familiar; no obstante, las condiciones son desiguales con respecto de los hombres.

En México el marco jurídico se reconoce el derecho al trabajo y dentro de este los derechos laborales de las mujeres, en este sentido el artículo 123 constitucional dispone: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley.”

Así, considerando el derecho de las mujeres al trabajo durante el embarazo, la fracción V del artículo constitucional antes referido textualmente dispone:

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 seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

Y, contemplando el derecho a la igualdad en nuestro máximo cuerpo normativo, la fracción VII del artículo 123 constitucional dispone:

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, contemplan también este reconocimiento a los derechos laborales de las mujeres, asimismo en el ámbito internacional el Estado mexicano ha ratificado entre otros, el Convenio 100 sobre Igualdad de Remuneración, el Convenio 111 sobre la Discriminación para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujeres (CEDAW).⁴

No obstante, persiste la discriminación laboral contra las mujeres y aún son prácticas comunes, que las mujeres recibamos una remuneración menor a la que reciben los hombres por el mismo trabajo, la exigencia a las aspirantes a un puesto de un certificado de no gravedad para ocupar una plaza laboral, e incluso a ser despedidas por estar embarazadas, aun somos discriminadas para realizar ciertas actividades o desempeñar encargos por el hecho de ser mujeres.

Consideraciones

Para hacer efectivo el goce de los derechos laborales de las mujeres es necesaria la implementación de acciones afirmativas que obliguen a la designación de personal, a la contratación en condiciones de igualdad dentro de la esfera laboral.

Cabe resaltar que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, obliga a los estados parte a adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer ⁵.

Es por ello, que se considera impostergable armonizar lo dispuesto por el artículo 123 de nuestra Constitución en su apartado B y fracción VII en lo referente a considerar la inclusión de la palabra trabajadoras dentro del apartado B y de la palabra paridad dentro de la fracción VII, para garantizar la no discriminación, la no asignación de roles o estereotipos de género que vulneren la esfera económica de las mujeres, afectando

inequitativamente nuestras oportunidades en el mercado laboral. Como se expone en el siguiente cuadro comparativo:

Texto Actual	Texto Propuesto
<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:</p> <p>A. ...</p> <p>B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:</p> <p>I. al VI. ...</p> <p>VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;</p> <p>IX. al XIV. ...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:</p> <p>A. ...</p> <p>B. Entre los Poderes de la Unión, y sus trabajadores y trabajadoras:</p> <p>I. al VI. ...</p> <p>VII. La designación del personal será paritaria se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de las y los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;</p> <p>IX. al XIV. ...</p> <p>...</p>

Dados los estereotipos de género, las expectativas de la sociedad, la infravaloración de las calificaciones tradicionalmente femeninas y unas medidas inadecuadas para conciliar la vida laboral y familiar limitan las posibilidades de que las mujeres superen la segregación y participen en igualdad de condiciones en la vida política, social y económica y ostenten cargos de alto nivel y sean vistas en trabajos considerados no tradicionales 6, se considera necesaria la aplicación de políticas de acción afirmativa que resulten obligatorias para los Poderes de la Unión en la búsqueda de contribuir a remediar la situación laboral de las mujeres de nuestro país.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el apartado B y su fracción VII del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Artículo Único. Se reforma el apartado B y su fracción VII del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. ...

B. Entre los Poderes de la Unión, y sus trabajadores y trabajadoras :

I. al VI. ...

VII. La designación del personal será paritaria se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de las y los aspirantes. El estado organizará escuelas de administración pública;

IX. al XIV. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 La Discriminación y el Derecho a la No Discriminación. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Documento disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2_Cartilla_Discriminacion.pdf

2 Se puede encontrar más información en: <http://beijing20.unwomen.org/es/in-focus/human-rights> visto el 17 de enero de 2017.

3 Mujeres y Trabajos no convencionales en México. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Documento puede verse en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/334573/1192813/file/Trabajos%20no%20convencionales.pdf>

4 Ídem

5 Inciso f) del artículo 2, de la Parte 1 De la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El documento completo puede verse en:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25years/content/spanish/Convention-CEDAW-Spanish.pdf>

6 Mujeres y trabajos no convencionales. CEAMEG. Documento puede verse en:

<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/334573/1192813/file/Trabajos%20no%20convencionales.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente, a 25 enero de 2017.

Diputada Cristina Ismene Gaytán Hernández (rúbrica)

Que adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Héctor Javier García Chávez, Guadalupe Acosta Naranjo y Cristina Ismene Gaytán Hernández, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del Problema

En años recientes y forzados por la profundización del fenómeno de la globalización, los Estados han debido apostar hacia el exterior en su búsqueda por defender los intereses nacionales, fortalecer su posición en el concierto internacional y contribuir con soluciones multilaterales a las nuevas problemáticas globales. Para ello se han valido de diversas estrategias de vinculación transnacional, que se traducen en la negociación de distintos niveles de acuerdos o tratados internacionales.

Es necesario distinguir entre los instrumentos internacionales que el Poder Ejecutivo puede negociar en el exterior. De un primer lado tendríamos aquellos que se refieren a cuestiones sobre problemáticas específicas de la agenda global, como pueden ser las convenciones sobre cambio climático, biodiversidad, desarme, entre otras. México ha sido un distinguido participante en el marco de la Organización de Naciones Unidas y se ha comprometido con las mejores causas multilaterales.

Del otro lado estarían aquellos instrumentos internacionales cuyo contenido es eminentemente económico. En años recientes, una gran variedad de acuerdos comerciales han sido utilizados por los países. Ejemplo de ellos son los tratados de libre comercio, los acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones (APPRIS), los convenios suscritos para evitar la doble imposición o la evasión fiscal, por mencionar algunos.

La característica de este tipo de acuerdos y tratados internacionales en materia económica es que impactan cada vez con mayor profundidad en sectores amplios y muy representativos de la población, repercutiendo directamente en los ingresos y en el bienestar de la gente. No obstante, la participación popular en la confección de estos acuerdos ha sido frecuentemente negada o menospreciada en favor de grupos de interés que se benefician mayormente de los arreglos.

Durante las últimas dos décadas, el Ejecutivo Federal en México ha utilizado acuerdos y/o con tratados internacionales en materia económica con enorme frecuencia, tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral.

Desde nuestra perspectiva, los resultados para México de esta estrategia de inserción en la dinámica global han sido contraproducentes para la mayoría de los ciudadanos, pues al privilegiar los intereses minoritarios de grupos elitistas, se ha abandonado la ruta del crecimiento económico sostenido y la equidad en el reparto de los beneficios del desarrollo, dejando un saldo negativo para el interés nacional.

Esta situación ha sido en parte resultado del diseño histórico del modelo de división de poderes vigente el sistema político mexicano, el cual confeccionó un mecanismo para la negociación y aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas internacionales en donde el Ejecutivo tiene preminencia y donde la representación popular del Congreso de la Unión participa con mucha menor relevancia.

Así, esta falta de representatividad del interés nacional en la negociación de este tipo de acuerdos internacionales nos lleva a sostener que es preciso revisar algunas de las facultades de las que disponen las dos Cámaras del Congreso de la Unión en materia de política exterior y, particularmente, en lo relativo a la negociación de acuerdos y tratados internacionales en materia económica.

Argumentos

Facultades constitucionales en materia de política exterior

El marco normativo que regula la celebración y la aprobación de tratados internacionales está contenido en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fracción primera del artículo 76 del mismo ordenamiento prevé como facultad exclusiva de la Cámara de Senadores, “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo de la Unión suscriba...”.

De la misma manera, la fracción décima del artículo 89 de la Carta Magna establece dentro de las facultades y obligaciones del Presidente, “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales... sometiéndolos a la aprobación del Senado”.

El artículo 133 constitucional, por su parte, consagra que “... todos los tratados que estén de acuerdo con la [Constitución], celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”.

Por otra parte, en 1992 se publicó la Ley sobre la Celebración de Tratados, la cual contempla que los tratados, “sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público”.

En el mismo sentido, en 2004 entró en vigor la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, que tienen por objeto reglamentar el artículo 93 de la Constitución para “requerir información a los funcionarios públicos facultados en materia de negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones...”.

Históricamente, aprobar tratados internacionales y convenciones diplomáticas no ha sido siempre una facultad exclusiva del Senado de la República; en algún momento de la historia de México ésta fue una prerrogativa del Congreso de la Unión en su conjunto. Por

si fuera poco, en la época de desaparición de la Cámara de Senadores, la ratificación de los instrumentos internacionales se convirtió en potestad única de la Cámara de Diputados.

La reglamentación constitucional para la celebración y aprobación de tratados internacionales se encuentra considerada desde la Constitución de Apatzingán de 1814. A lo largo de los años, las facultades en esta materia han variado. En 1814, correspondía al Supremo Congreso, integrado exclusivamente por Diputados “aprobar, antes de su ratificación... los tratados de alianza y comercio con las demás naciones...”.

Al surgir México como nación independiente, su primera Constitución federal adoptó el sistema de división de poderes así como la partición del Poder Legislativo en dos Cámaras: la de Senadores y la de Diputados. La Carta Magna de 1824 otorgó como facultad al Congreso General “aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad...y cualesquiera otros que celebre el Presidente con potencias extranjeras”, criterio que fue ratificado en las Constituciones de 1836 y 1843.

En virtud de la supresión del Senado de la República por la Constitución de 1857 y hasta su reinstauración en 1874, la facultad de aprobar los tratados internacionales correspondió a la Cámara de Diputados. A partir del 13 de noviembre de 1874, fecha en que entraron en vigor las reformas a la Constitución del 1857, la Cámara de Senadores recibió la facultad de anuencia exclusiva, ratificándose dicha prerrogativa en la fracción primera del Artículo 76 de la Carta Magna de 1917.

Posteriormente, en 1934, se reformó el artículo 133 de la Constitución, sustituyendo la facultad del Congreso para aprobar los tratados, que preveía el texto original de la Constitución de 1917, por la facultad exclusiva del Senado para “aprobar todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República”, eliminando así la contradicción que existía entre la fracción I, del artículo 76, y la disposición contenida en el artículo 133.

Como puede observarse, el equilibrio de poderes y las facultades que se otorgan al Congreso de la Unión en materia de política exterior han variado dependiendo de las circunstancias particulares de los diversos momentos históricos en el México contemporáneo.

Adicionalmente, desde nuestro punto de vista, este régimen de competencias presenta hoy en día distintas inconsistencias que es preciso subsanar.

En primer lugar, la evolución del derecho internacional y la diversificación de los instrumentos jurídicos contemporáneos en el ámbito internacional, hacen cada vez más difícil la homologación y clasificación de los distintos tipos de compromisos adquiridos en el nivel transnacional.

Como decíamos en un inicio, existen algunos instrumentos jurídicos internacionales, multilaterales o bilaterales, signados por nuestro país para hacer frente a problemáticas específicas y globales como la no proliferación de armas nucleares, el combate a la

delincuencia organizada y el tráfico de armas, el cambio climático o las distintas facetas de la cooperación judicial, educativa, de salud, científicas y tecnológicas.

Al mismo tiempo, existen otros tipos de instrumentos jurídicos internacionales, también bilaterales o multilaterales, que en razón de su contenido eminentemente económico afectan a amplios sectores o a la población en su conjunto, como los tratados de libre comercio, los acuerdos relativos a inversiones, los convenios sobre doble tributación, entre otros.

Por sus características económicas, estos últimos son instrumentos sustancialmente distintos en alcance y contenido a las convenciones diplomáticas, políticas o especializadas en temas de seguridad colectiva o similares.

Los acuerdos y tratados internacionales en el marco de la profundización de la globalización

La iniciativa que ponemos a consideración de las y los legisladores parte de la base de que en un contexto de profundización del fenómeno de la globalización, caracterizado por la crecientemente complejidad e incertidumbre de la dinámica internacional, se hace necesaria la reconfiguración de las principales facultades con las que cuentan los distintos Poderes del Estado mexicano en materia de política exterior, particularmente en lo relativo a la negociación de acuerdos y tratados internacionales en materia económica.

A finales de la década de los años setenta del siglo pasado dio comienzo el proceso de globalización, esto es, la transformación de un conjunto de economías nacionales interdependientes, en una sola economía global, con procesos de producción y comercialización distribuidos por todo el mundo, en función de ventajas comparativas y competitivas a nivel mundial, y en un marco de avance inusitado avances tecno-eléctricos.

La globalización no sólo redefinió la tendencia y el sentido de los intercambios comerciales, financieros y tecnológicos, sino que modificó la naturaleza de los recursos que determinan el poder económico relativo de los Estados nacionales y, por ende, su capacidad real para ejercer su soberanía formal. El resultado de estos procesos fue una nueva relación de dependencia entre los países desarrollados del centro y las naciones en vías de desarrollo de la periferia y semi-periferia.

De manera paralela, en los años ochenta del siglo pasado, los países desarrollados, encabezados por Estados Unidos y Gran Bretaña, iniciaron la transformación de sus economías basándose en la doctrina neoliberal de preeminencia del mercado. El llamado “Consenso de Washington” incluyó una serie de reformas estructurales como la reducción de la intervención estatal en la economía y el adelgazamiento del mismo; la apertura comercial; la disciplina en las finanzas públicas; la apertura a la inversión extranjera, entre otras.

Para la economía capitalista global es necesario emprender la integración económica para asegurar el abastecimiento mundial de fuerza de trabajo, recursos, servicios y mercados. Así, el capital transnacional garantiza su hegemonía, con los acuerdos regionales de libre comercio.

Así, durante todos estos años las diversas regiones en el mundo experimentaron enormes presiones para adoptar el proyecto político neoliberal, de mercados auto-regulados, como el único modelo de desarrollo y en prácticamente todo el globo se han introducido, en mayor o menor medida, políticas neoliberales de diferente índole.

De estas manera, los acuerdos y tratados internacionales en materia económica que abrieron las economías al libre comercio se expandieron por todo el mundo y fueron utilizados justamente para empujar las reformas neoliberales mediante la promoción anglosajona de capitalismo, logrando fortalecer las fuerzas centrífugas, profundizando la desintegración nacional y debilitando a los Estados más vulnerables que se involucran en el acuerdo.

Estados Unidos fue el propagador del neoliberalismo como doctrina económica global cuya misión fue abrir, desregular y privatizar, a la par que afianzaba la ideología de un mundo sin fronteras para las corporaciones y el capital trasnacional, ideal que todos los países debían replicar. Los países en vías de desarrollo como México fueron forzados a reorientar sus economías hacia el exterior, como un intento por tener acceso a la inversión y a la tecnología necesaria para su crecimiento y desarrollo económico.

Así, los países del centro forzaron la negociación de estos instrumentos internacionales de libre comercio para enfrentar la pérdida de competitividad de sus empresas en la economía global y en su propio mercado interno.

En el caso de Norteamérica, la influencia y el poder de Estados Unidos y de los intereses de sus corporaciones transnacionales y grupos de presión son determinantes y en muchos casos han condicionado las decisiones de política interna de México. Este fue el caso de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que logró sellar las reformas estructurales neoliberales en México a través de hacer depender el desarrollo nacional del mercado, la apertura económica, la inversión privada extranjera y en una notable reducción de la participación del Estado en la economía.

Las principales contradicciones de estas políticas impulsadas desde hace más de veinte años por las élites económicas y políticas más poderosas al nivel transnacional han quedado a la vista con la reciente elección de Donald Trump en Estados Unidos. En todo el mundo pero particularmente en Norteamérica, el proceso de liberalización comercial e integración económica, ha polarizado las desigualdades sociales, duplicando las percepciones de los sectores de mayor ingreso. El afán por reducir costos y maximizar ganancias condujo también a la precarización de los salarios y a la concentración de los ingresos por parte de las élites.

Desde nuestra perspectiva, esto ha podido ser así en parte debido a que en la negociación de los acuerdos y tratados internacionales en materia económica, que instituyeron las reformas estructurales neoliberales en nuestro país, solo participaron representantes de los grupos y sectores privilegiados que han venido ocupando la titularidad del Poder Ejecutivo federal durante los últimos 25 años.

En los procesos de negociación de estos instrumentos internacionales la representación popular ha sido menospreciada. Los acuerdos han sido confeccionados por funcionarios que

designa el Poder Ejecutivo Federal y que en buena medida representan las demandas de grupos de interés que buscan capturar la regulación y hacer a un lado el interés público. La participación del Congreso de la Unión es reducida a la participación testimonial de algunos sectores y a la ratificación apresurada del contenido de los acuerdos previamente avalados y firmados por el Presidente de la República.

En este escenario, el Congreso de la Unión, pero particularmente la Cámara de Diputados, se ve privada de la posibilidad de pronunciarse respecto de instrumentos jurídicos internacionales que tienen que ver con facultades que expresamente le han sido conferidas por la Constitución General de la República, como son los impuestos, la doble imposición, las inversiones, los aranceles y el comercio exterior en general. Resulta inexplicable que el órgano que establece la representación popular no tenga voz en la negociación de tratados, los cuales tienen profundos impactos en la economía nacional y en el desarrollo de los distintos sectores productivos y el bienestar directo de la población.

Es un hecho innegable que la mayor interrelación con el exterior tienen un impacto creciente en el bienestar de la gente. En un contexto de transición democrática como el que hoy vive México, en donde la demanda por profundizar los mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas por parte de los órganos del Estado se ha vuelto una exigencia popular, se debe alentar la confluencia y la incidencia de las y los ciudadanos con relación al diseño, la conducción y la ratificación de los diversos instrumentos de la política exterior.

En este sentido, desde la perspectiva del Grupo Parlamentario del PRD, tanto las y los diputados, representantes por excelencia de los intereses populares, como los senadores de la República, deben jugar un papel más activo en materia de política exterior, mediante mecanismos republicanos que garanticen una mayor participación y transparencia en la toma de decisiones que afecten los intereses nacionales y que impacten directamente en el bienestar de la población.

En este contexto, la propuesta que hoy ponemos a consideración de esta honorable Asamblea está dirigida específicamente a uno de las fases en que la política exterior se consagra en deberes y derechos para el Estado mexicano en su conjunto: la negociación de acuerdos y tratados en materia económica.

Así, se propone actualizar el marco constitucional a efecto de incorporar un nuevo esquema de participación en la negociación de los acuerdos y tratados internacionales en materia económica que nos permita enfrentar, en mejores condiciones, la vertiginosa evolución de la dinámica internacional.

Desde nuestra perspectiva, ampliar al Congreso de la Unión en su conjunto la facultad para acompañar la negociación de los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas abonaría sin duda en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado mexicano en la toma de decisiones públicas a nivel internacional, en un marco de crecientes desafíos globales que amenazan la viabilidad de México como nación soberana e independiente.

Ante los crecientes impactos en la población de este tipo de instrumentos internacionales, nuestra propuesta otorga la facultad para que tres representantes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República cuenten con la prerrogativa de acompañar al Ejecutivo Federal a lo largo del proceso de negociación de los acuerdos y tratados internacionales en materia económica.

Así se ampliaría la posibilidad para que los distintos intereses de la sociedad estuvieran representados en la negociación de estos acuerdos y tratados en materia económica. Además, permitiría una discusión previa e informada, con la que participaran todos los intereses involucrados en el acuerdo, y no posterior al someterse solo a la ratificación en conjunto del mismo.

En estos días tienen lugar en el Senado de la República el proceso de consultas para la ratificación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), uno de los tratados internacionales en materia económica más ambiciosos en la historia de la humanidad.

Una vez que fue firmado en su conjunto por el Ejecutivo Federal, tiene lugar en el Senado de la República una serie de sesiones de trabajo de las distintas comisiones involucradas con el fin de sopesar la aprobación de dicho Acuerdo. Durante todas las discusiones ha sido recurrente la disfuncionalidad institucional que representa el que este tipo de instrumentos internacionales en materia económica no sea previamente conocido y analizado antes de ser sometido a su aprobación.

Se ha destacado también la necesidad de evitar que las negociaciones de estos acuerdos y/o tratados tan importantes sean secretas, como fue en el caso del TPP, donde el interés público y los derechos sociales no fueron defendidos correctamente en la construcción de la versión final del acuerdo.

Por tanto, sostenemos que es fundamental avanzar en el fortalecimiento de la participación popular en la defensa de los intereses nacionales al tiempo de asegurar la transparencia en los contenidos de sus eventuales efectos para las y los mexicanos, antes de llevar a cabo el proceso de ratificación de dichos instrumentos internacionales, de conformidad con lo estipulado por la Carta Magna.

Así, se pretende que, al mismo tiempo que mantengan los senadores su facultad de ratificar todos los tratados bilaterales y multilaterales, el Senado y la Cámara de Diputados, por medio de representantes nombrados para el efecto, participen activamente durante la negociación de los acuerdos y tratados internacionales en materia económica que afecten a sectores o a la población en general.

La experiencia en los resultados de la negociación a más de veinte años de suscrito el TLCAN nos hace ver los impactos severos que causaron a diversos sectores de la sociedad mexicana. La desigualdad se profundizó en México y tanto los trabajadores como las clases medias perdieron progresivamente su poder adquisitivo, al tiempo que se ha duplicado la riqueza de los grupos de mayor ingreso.

Un caso paradigmático tiene que ver con la situación de los agricultores en México. Con la suscripción del TLCAN, México perdió su soberanía alimentaria, porque dejó de producir los alimentos básicos que requiere su población para comprarlos en las mejores condiciones del mercado, o peor, a las empresas que controlan la comercialización de alimentos a nivel mundial.

De muy poco ha servido a México que el comercio bilateral con Estados Unidos haya aumentado exponencialmente, si durante estos 25 años no ha mejorado el ingreso de las familias y no se ha reducido la pobreza; solo las élites económicas y políticas se han beneficiado de acuerdos como el TLCAN. Así, es claro que el proceso de integración en Norteamérica solo ha beneficiado a una pequeña élite transnacional vinculada al sector exportador, dejando al margen a la amplia mayoría de la gente.

Este modelo ha condenado al país a un crecimiento económico mediocre y a la profundización de nuestra dependencia con respecto al exterior, la cual se extiende ahora al sector energético, en donde se amplían dramáticamente las importaciones de todos los hidrocarburos y se configura una nueva relación dependencia, lo que en los hechos se traduce en la pérdida de nuestra seguridad energética en un contexto geopolítico cada vez más complejo.

En el caso de la TPP arriba señalado, cuya implementación podría traer profundas repercusiones para amplísimos sectores de la economía y la sociedad mexicana, todas las rondas de negociaciones en las que participó nuestro país se realizaron en el más oscuro secreto, a pesar que desde un primer momento existieron numerosas razones y argumentos para llevar a cabo una profunda revisión de su contenido.

Durante las consultas que se llevan a cabo actualmente en el Senado de la República, se han hecho señalamientos a las importantísimas implicaciones que tendrá el Acuerdo en materia de derechos humanos, salud, empleo, medio ambiente y democracia. Pero como el TPP ha sido ya firmado por el Ejecutivo Federal, poco se puede ahora hacer para modificar dicho contenido.

Así, se requiere mecanismos que garanticen una revisión profunda e independiente para asegurar que los acuerdos y tratados internacionales en materia económica como el TPP respondan realmente al interés nacional de nuestro país, y no solo a los intereses de las corporaciones transnacionales. Sostenemos que este tipo de tratados no puede ser ratificado sin el consentimiento de la mayoría de los ciudadanos o cuando menos de sus representantes populares.

Nuestra propuesta tiene como objetivo particular reconocer la existencia de distintos instrumentos jurídicos internacionales que ameritan, desde su negociación, no solo la participación activa de la Cámara de Senadores, sino también la intervención directa de la Cámara de Diputados en tanto órgano constitucional que por excelencia representa la voz y los intereses de los ciudadanos y del pueblo mexicano en su conjunto.

Las y los legisladores del GPPRD consideramos que el acompañamiento del Congreso de la Unión en las negociaciones de acuerdos y tratados internacionales sin duda abonará para

obtener beneficios tangibles para la economía mexicana y que su impacto pueda ser positivo para la soberanía alimentaria, la productividad, la recuperación de la economía familiar y la superación de la grave brecha de desigualdad que persiste en México.

Así, las y los legisladores del PRD seguiremos impulsando iniciativas legislativas tendientes a ampliar la participación de la Cámara de Diputados en materia de política exterior, en congruencia con la necesidad de fortalecer la democracia participativa como una herramienta útil para hacer frente a los crecientes desafíos de la globalización.

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo estipulado en los Artículos 71, Fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6º, Numeral 1, Fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, los suscritos, Diputados Héctor Javier García Chávez y Guadalupe Acosta Naranjo, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentan la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-Y al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona una fracción XXIX-Y al Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.

I. a XXIX-X...

XXIX-Y. Para acompañar al Ejecutivo de la Federación durante todas las negociaciones de tratados internacionales en materia económica, bilaterales o multilaterales, relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación y cooperación económica. Para tal efecto serán electos, por mayoría calificada, tres representantes por la Cámara de Senadores y tres representantes por la Cámara de Diputados.

XXX....

Transitorios

Primero. 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 25 de enero de 2017.

Diputados: Héctor Javier García Chávez, Guadalupe Acosta Naranjo (rúbricas).

Que reforma y deroga los artículos 52 a 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el senador Fernando Torres Graciano y los diputados Miguel Ángel Salim Alle, Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, Francisco Ricardo Sheffield Padilla y Alejandra Gutiérrez Campos, del Grupo Parlamentario del PAN

Quienes suscriben, senador Fernando Torres Graciano y diputados Miguel Ángel Salim Alle , Mayra Angélica Enríquez Vanderkam , Francisco Ricardo Sheffield Padilla y Alejandra Gutiérrez Campos, todos del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 78 , fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 fracción II, 171, 176, 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de ésta honorable Comisión Permanente la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , conforme a la siguiente

I. Exposición de Motivos

Antecedentes

El 9 de agosto de 2012, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. La concreción de la llamada “reforma política” se basó en diversas iniciativas de los diferentes grupos parlamentarios y en la iniciativa que presentó el Ejecutivo federal el 15 de diciembre de 2009.

A pesar de que la aprobación de dicha reforma fue considerada como un logro, la realidad es que el texto de la reforma que fue aprobado finalmente dejó fuera una diversidad de temas que desde el punto de vista de Acción Nacional y por supuesto de un servidor, resultaban torales para el mejor funcionamiento de nuestro sistema político y sobre todo para conseguir un ejercicio más eficiente de la democracia, y reflejar en el texto constitucional las justificadas demandas que la ciudadanía ha manifestado a quienes integramos la clase política.

Entre los temas que se priorizaban dentro de la iniciativa del Ejecutivo se encontraba la necesaria reducción del número de legisladores.

La evolución del sistema político en nuestro país ha sido paulatina, así, las instituciones electorales se han adaptado a un nuevo orden y a las necesidades de la sociedad. De este modo fue hasta 1963 cuando se incluyó la figura de los llamados “diputados de partido”; con ello se permitía a los partidos de oposición tener una representación en la Cámara de Diputados.

Posteriormente, en la reforma política de 1977, se dio una transformación más profunda, al aumentar a 300 el número de distritos electorales y se inició la aplicación del principio de representación proporcional, destinando 100 escaños en la Cámara de Diputados que se integrarían bajo dicho principio.

El 15 de diciembre de 1986 se publicó una nueva reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación; en este caso, se establecieron cambios fundamentales; se aumentó el número de legisladores electos bajo el principio de representación proporcional, llegando a 200 curules para los diputados y se instauró un límite para que ningún partido pudiese obtener un porcentaje mayor al 70 por ciento del total de los escaños.

Otro cambio trascendental fue la llamada cláusula de gobernabilidad, misma que consistía en garantizar al partido mayoritario, los escaños necesarios para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara.

Dicha cláusula fue modificada en 1990, dando al partido que obtuviera por lo menos el 35 por ciento de la votación nacional los diputados necesarios para alcanzar mayoría absoluta y 2 escaños más por cada punto porcentual por encima de esa base porcentual y hasta un 60 por ciento. En caso de que ningún partido alcanzara dicho porcentaje, la asignación del porcentaje de cada partido se orientaría a igualar en la Cámara de Diputados el porcentaje que cada partido hubiera obtenido en la votación nacional.

La llamada cláusula de gobernabilidad fue eliminada en la reforma de septiembre de 1993, así la asignación de escaños por representación proporcional en la Cámara de Diputados se realizaría conforme a la votación nacional emitida, disminuyéndose el límite de representación a un 63 por ciento. Con la nueva reforma ningún partido podría obtener más de 315 escaños con ambos principios.

La Cámara de Senadores también vio modificada su composición ya que fue en esta reforma donde se incluyó el principio de la primera minoría, duplicándose el número de senadores. De este modo ya no serían dos senadores por entidad federativa; sino cuatro, 3 por mayoría relativa y uno para aquel partido que hubiera obtenido mayor número de votos, y que no hubiese ganado; reforma que no fue aplicada después de ser revisada a profundidad.

El 22 de agosto de 1996 fue publicada una reforma más ambiciosa; misma que sentó las bases de nuestro actual sistema electoral. En esta ocasión se requirió un 2 por ciento para acceder al reparto de escaños de representación proporcional; ningún partido podrá obtener más de 60 por ciento de curules en la Cámara de Diputados y el tope de sobre representación que un partido debe tener se modificó a 8 puntos porcentuales sobre el porcentaje de la votación nacional.

En esta misma reforma se estableció que una cuarta parte del Senado de la República se integraría bajo el principio de representación proporcional, eligiéndose dos senadores por mayoría relativa, uno a la primera minoría, por entidad federativa y los 32 restantes basándose en la votación nacional obtenida por cada partido político en una circunscripción nacional.

Las circunstancias del país han cambiado, aunque sin duda las razones aducidas en su momento por Acción Nacional para la reducción del número de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional permanecen, la eficiencia, la concreción de acuerdos políticos y sobre todo la austeridad se siguen imponiendo como razones para disminuir el número de legisladores.

Si bien, es evidente que se debe privilegiar la representatividad de la ciudadanía dentro de la Cámara de Diputados, también lo es que dicha representatividad se conservaría idéntica al permanecer en 300 el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa.

En cuanto a la Cámara de Senadores, la propuesta plantea eliminar los 32 senadores electos por el principio de representación proporcional, conservándose a los senadores de la primera minoría. Lo anterior tiene sentido, ya que con el modelo actual existen entidades federativas que se encuentran sobre representadas, situación que se subsanaría con la aprobación de esta propuesta.

Afortunadamente, las circunstancias que forzaron la inclusión del sistema de representación proporcional ya no prevalecen en el país, el poder no es hegemónico y la representación de todas las fuerzas políticas en el Congreso está garantizada.

Resulta paradójico que, a pesar de que este tema se ha presentado por integrantes de diversos grupos parlamentarios y que la ciudadanía exige una mayor eficiencia en sus legisladores, la reducción de legisladores de representación proporcional sigue siendo una propuesta sin atender.

Es entonces evidente que la idea de reducir el número de diputados y senadores de representación proporcional ha sido considerada por varios compañeros legisladores de diversas fuerzas políticas como una forma de hacer más eficiente al Congreso.

Acción Nacional es congruente con su postura en la reforma política y sostiene que aun cuando muchas de las inquietudes de la misma fueron atendidas en el Decreto publicado el 9 de agosto, las partes torales y probablemente más trascendentes quedaron sin consenso y por ello fuera de la reforma.

II. Objetivo de la reforma

Se retoma el tema de la disminución de legisladores, toda vez que considero que es una forma de lograr 2 objetivos primordiales:

a) Mayor eficiencia, ya que evidentemente la disminución del número de legisladores favorecerá la concreción de acuerdos debido a que en un grupo menor es más sencillo unificar criterios y llegar a posturas negociadas, lo cual resulta indispensable para construcción del diálogo con las diferentes fuerzas políticas, y de este modo constituir mayorías parlamentarias que otorgarán una mayor legitimidad a las decisiones del Poder Legislativo, y

b) Disminución en las erogaciones del poder legislativo , una sentida demanda de la sociedad que exige una mayor productividad de sus legisladores sin la ominosa afrenta que le significa a la opinión pública el monto de los recursos que se gasta para el ejercicio de dicha función.

III. Contenido de la reforma

LEY VIGENTE	PROPUESTA
<p>Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.</p>	<p>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.</p>
<p>Artículo 53. ...</p> <p>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 estas circunscripciones.</p>	<p>Artículo 53. ...</p> <p>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.</p>
<p>Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:</p> <p>I. a III. ...</p>	<p>Artículo 54. La elección de los 100 diputados electos 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:</p> <p>I. a III. ...</p>

<p>IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.</p> <p>V. a VI.</p>	<p>IV. Ningún partido político podrá contar con más de 240 diputados por ambos principios;</p> <p>V. a VI. ...</p>
<p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, 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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis, de los cuales, encada Estado y en la Ciudad de México, 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.</p> <p>Derogado</p>

Por los motivos antes señalados pongo a consideración de esta honorable asamblea el presente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman el artículo 52, el segundo párrafo del artículo 53, el primer párrafo y la fracción IV del artículo 54, el primer párrafo del artículo 56 y se deroga el

segundo párrafo del mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. ...

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circ uncripciones.

Artículo 54. La elección de los 100 diputados electos según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 240 diputados por ambos principios;

V. a VI. ...

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis, de los cuales, en cada estado y en la Ciudad de México, 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.

Derogado

....

Artículos Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días hábiles, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adaptar la legislación correspondiente para el cumplimiento del mismo.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 25 de enero de 2017.

Senador Fernando Torres Graciano (rúbrica); diputados Miguel Ángel Salim Alle, Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, Francisco Ricardo Sheffield Padilla y Alejandra Gutiérrez Campos (rúbricas).

Que reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Santiago Taboada Cortina, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado federal Santiago Taboada Cortina, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura 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 en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 2, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El 17 de julio de 1998, en Roma, 160 países decidieron establecer una corte penal internacional permanente para juzgar a los individuos responsables de los más graves delitos que afectan al mundo entero, tales como genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Muchos sintieron que este acuerdo tenía tanta importancia como la aprobación de la carta de las Naciones Unidas y el secretario general, Kofi Annan, la considero como “un paso gigantesco en favor de los derechos humanos universales y del imperio de la ley”.

Esta iniciativa hace mención de dos artículos del Estatuto de Roma junto con los preámbulos de éste, con la finalidad de dar certeza de la soberanía con la que México decidió libre y voluntariamente convertirse en parte del Estatuto de Roma reconociendo la competencia de la Corte Penal Internacional.

Preámbulo

Los Estados Parte en el presente Estatuto,

Conscientes de que todos los pueblos están unidos por estrechos lazos y sus culturas configuran un patrimonio común y observando con preocupación que este delicado mosaico puede romperse en cualquier momento,

Teniendo presente que, en este siglo, millones de niños, mujeres y hombres han sido víctimas de atrocidades que desafían la imaginación y conmueven profundamente la conciencia de la humanidad,

Reconociendo que esos graves crímenes constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad,

Afirmando que los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia,

Decididos a poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes y a contribuir así a la prevención de nuevos crímenes,

Recordando que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales,

Reafirmando los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, que los Estados se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas,

Destacando, en este contexto, que nada de lo dispuesto en el presente estatuto deberá entenderse en el sentido de que autorice a un Estado parte a intervenir en una situación de conflicto armado o en los asuntos internos de otro Estado,

Decididos, a los efectos de la consecución de esos fines y en interés de las generaciones presentes y futuras, a establecer una Corte Penal Internacional de carácter permanente, independiente y vinculada con el sistema de las Naciones Unidas que tenga competencia sobre los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto,

Destacando que la Corte Penal Internacional establecida en virtud del presente Estatuto será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales,

Decididos a garantizar que la justicia internacional sea respetada y puesta en práctica en forma duradera,

Han convenido en lo siguiente:

Artículo 1

La Corte

Se instituye por el presente una Corte Penal Internacional (“la Corte”). La Corte será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. La competencia y el funcionamiento de la Corte se regirán por las disposiciones del presente Estatuto.

Artículo 5

Crímenes de la competencia de la Corte

1. La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes:

- a) El crimen de genocidio;
- b) Los crímenes de lesa humanidad;
- c) Los crímenes de guerra;
- d) El crimen de agresión.

2. La Corte ejercerá competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición de conformidad con los artículos 121 y 123 en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará. Esa disposición será compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas.

Los fundamentos anteriores del Estatuto de Roma hablan de la capacidad de la Corte Penal Internacional, donde señala en el artículo primero el motivo por que se crea la Corte y en el artículo quinto los crímenes que abarcará.

La Corte Penal Internacional no será un reemplazo sino un complemento para la jurisdicción nacional. Las cortes nacionales seguirán teniendo prioridad en la investigación y enjuiciamiento de los crímenes en su jurisdicción.

De conformidad con el principio de complementariedad, la Corte Penal Internacional actuará sólo cuando las cortes nacionales sean incapaces de ejercer su jurisdicción o se muestren renuentes a hacerlo. Si una corte nacional está dispuesta a ejercer su jurisdicción y es capaz de hacerlo, la Corte Penal Internacional no puede intervenir y ningún ciudadano de ese Estado puede ser llevado ante ella, a no ser en los casos que le remita el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

El estatuto especifica los motivos para que la Corte admita un caso y las circunstancias que determinan la incapacidad o renuencia están escrupulosamente definidos con el fin de evitar decisiones arbitrarias. Además, el acusado y los Estados implicados, sean o no partes del Estatuto, pueden impugnar la jurisdicción de la Corte o la admisibilidad del caso. Tienen así mismo el derecho de apelar cualquier decisión pertinente.

Tomando en consideración lo expuesto y con la intención de adaptar a las exigencias del Estatuto de Roma, es que me permito presentar esta iniciativa que además otorgaría un sentido libre de soberanía también reconoce la competencia de la Corte Penal Internacional.

La presente iniciativa se fundamenta en los artículos 71 fracción II, 73 fracción XXIX, inciso Ñ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Con base en lo expuesto, someto a la consideración de esta honorable soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se modifica el párrafo octavo del artículo 21 constitucional para reconocer plenamente la competencia de la Corte Penal Internacional

Artículo Único. Se modifica el párrafo octavo del artículo 21 constitucional para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

...

...

...

...

...

...

El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

...

...

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, sede de la Comisión Permanente, a 25 de enero de 2017.

Diputado Santiago Taboada Cortina (rúbrica)

Que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Adriana del Pilar Ortiz Lanz, Miguel Ángel Sulub Caamal y María del Rocío Rebollo Mendoza, así como por los senadores Raúl Aarón Pozos Lanz y Óscar Román Rosas González, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, diputados Adriana del Pilar Ortiz Lanz y Miguel Ángel Sulub Caamal y los senadores Raúl Aarón Pozos Lanz y Óscar Román Rosas González, todos de Campeche e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o. y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I, del Reglamento del Senado de la República; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41, fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de financiamiento de los partidos políticos nacionales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El fortalecimiento de la democracia en nuestro país ha sido un proceso complejo, ha tomado tiempo y en esa medida el marco jurídico en materia electoral, y en específico lo relacionado al financiamiento de los partidos políticos, ha sufrido diversas transformaciones que han acompañado y sumado a la madurez democrática del sistema mexicano, el cual continúa en constante debate y discusión.

Dentro de los grandes cambios se incluye la creación de mecanismos autónomos como el hoy denominado Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyos principios predominantes han sido la certeza jurídica, la objetividad, la legalidad y la imparcialidad.

Uno de los cambios más significativos durante este proceso ha sido la forma en la que los partidos políticos obtienen recursos, así como la fiscalización y la transparencia en el ejercicio de éstos. Es pertinente recordar que anteriormente estos provenían únicamente de recursos privados, sin embargo, a partir de la reforma electoral de 1994, con la finalidad de generar contiendas más equitativas, por primera vez en la historia del país se consideró viable la entrega de recursos públicos a los partidos políticos, privilegiándolos por encima de los recursos privados. Cabe mencionar que en la mayoría de los países democráticos alrededor del mundo el estado provee los recursos ya sea por vía directa o mediante subsidios.

La ley establecía los montos a entregar a los partidos políticos, mismos que se calcularían con base en el número de partidos con registro. Adicionalmente se establecía que en años electorales se otorgaría el doble de recursos y la posibilidad de obtener hasta un peso más de recursos públicos que de recursos privados. Cabe mencionar que la regulación en

materia de fiscalización tanto del gasto de los recursos otorgados por estado como de los recursos privados era escasa.

La reforma electoral de 2007 planteó un nuevo tipo de financiamiento público a los partidos políticos, que se caracterizó con una significativa reducción de los recursos asignados y de gasto en campañas electorales con periodos más cortos.

En cuanto al acceso de los partidos a los medios se estableció un nuevo modelo de comunicación política, que permitiría a los partidos políticos con representación en el Congreso acceder de manera gratuita a los tiempos oficiales asignados al Estado en Radio y Televisión, con lo cual se esperaba bajarán los recursos de los partidos hasta el 70 por ciento de sus prerrogativas.

La fórmula desde ese entonces ha sido la misma, el resultado de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal (a partir de la reformas Unidad de Medida de Actualización y Ciudad de México, respectivamente). Sin embargo, se ha demostrado con el paso del tiempo que esta fórmula ha generado un importante incremento de los recursos asignados a los partidos políticos.

Como ejemplo del incremento que ha tenido el financiamiento de los partidos políticos se presentan los siguientes cuadros relativos a cifras del financiamiento público de 1997 a 2017 de los partidos políticos nacionales, elaborados por el Instituto Nacional Electoral, consultables en su página de Internet¹.



CIFRAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE 1997 A 2017.

PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

FINANCIAMIENTO PÚBLICO 1997

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTALES
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$259,956,828.81	\$259,956,828.81	\$7,334,453.45	\$527,248,111.07
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$437,011,758.76	\$437,011,758.76	\$18,089,139.75	\$892,112,657.27
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$194,531,523.78	\$194,531,523.78	\$2,272,992.90	\$391,336,040.46
PARTIDO DEL TRABAJO	\$92,994,946.66	\$92,994,946.66	\$3,947,624.70	\$189,937,518.02
PARTIDO CARDENISTA	\$15,751,920.92	\$19,689,901.16	\$2,382,957.21	\$37,824,779.29
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$15,751,920.92	\$19,689,901.16	\$2,151,111.94	\$37,592,934.02
PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	\$7,875,960.46	\$9,844,950.58	0.00	\$17,720,911.04
PARTIDO DEMÓCRATA MEXICANO	\$7,875,960.46	\$9,844,950.58	0.00	\$17,720,911.04
TOTALES	\$1,031,750,820.77	\$1,043,564,761.49	\$36,178,279.95	\$2,111,493,862.21



FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2017

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$759,442,113	\$22,783,264	\$782,225,377
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$1,004,337,987	\$30,130,140	\$1,034,468,127
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$455,159,108	\$13,654,773	\$468,813,881
PARTIDO DEL TRABAJO	\$217,254,999	\$6,517,650	\$223,772,649
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$338,022,361	\$10,140,671	\$348,163,032
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$313,331,759	\$9,399,953	\$322,731,712
NUEVA ALIANZA	\$242,637,017	\$7,279,110	\$249,916,127
MORENA	\$380,596,946	\$11,417,908	\$392,014,854
ENCUENTRO SOCIAL	\$230,202,084	\$6,906,062	\$237,108,146
TOTAL	\$3,940,984,374	\$118,229,531	\$4,059,213,905

Como se puede observar, en el proceso electoral de 2015, el Instituto Nacional Electoral (INE) tiene registrado que los partidos políticos recibieron por concepto de presupuesto ordinario, en número redondos, 5 mil 200 millones de pesos, más 1 millón setecientos de pesos por distrito electoral. Si consideramos que existen 300 distritos a nivel nacional, los partidos políticos recibieron cuando menos 5 mil 700 millones de pesos para la elección de diputados; y que, cuando se coincide con la elección de presidente de la República, tienen derecho a un 20 por ciento más, cifras que se pueden apreciar con claridad en los cuadros siguientes:



FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2015

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$858,744,885.31	\$257,623,465.59	\$25,898,783.99	\$1,142,267,134.89
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$1,022,421,608.88	\$306,726,482.66	\$31,122,509.21	\$1,360,270,600.75
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$654,649,116.20	\$196,394,734.86	\$19,385,089.23	\$870,428,940.29
PARTIDO DEL TRABAJO	\$281,955,433.13	\$84,586,629.94	\$7,490,609.99	\$374,032,673.06
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$323,233,851.62	\$96,970,155.49	\$8,808,006.32	\$429,012,013.43
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$265,912,407.94	\$79,773,722.38	\$6,978,598.54	\$352,664,728.86
NUEVA ALIANZA	\$268,055,751.88	\$80,416,725.56	\$7,047,003.14	\$355,519,480.58
MORENA	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$105,166,782.10
PARTIDO HUMANISTA	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$105,166,782.10
ENCUENTRO SOCIAL	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$105,166,782.10
TOTAL	\$3,909,545,803.14	\$1,172,863,740.94	\$117,286,374.08	\$5,199,695,918.16



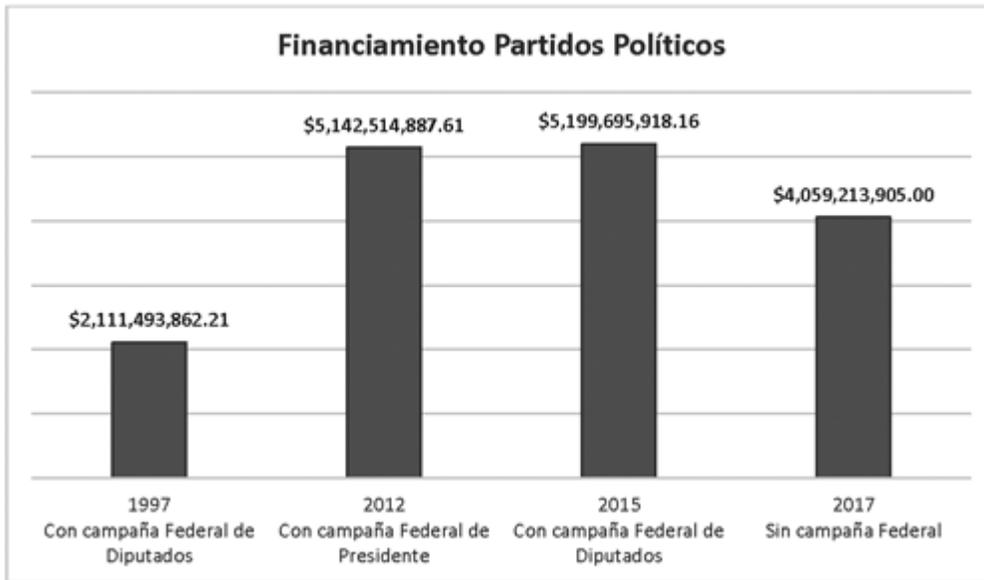
FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2015

MINISTRACIÓN EXTRAORDINARIA PARA GASTOS DE CAMPAÑA EN UN DISTRITO

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	GASTOS DE CAMPAÑA
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$372,122.78
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$443,049.36
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA ¹	\$283,681.28
PARTIDO DEL TRABAJO	\$122,180.69
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$140,068.00
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$115,228.71
NUEVA ALIANZA	\$116,157.49
MORENA	\$33,882.73
PARTIDO HUMANISTA	\$33,882.73
ENCUENTRO SOCIAL	\$33,882.73
TOTAL	\$1,694,136.51

¹ El Partido de la Revolución Democrática solicitó que no se le depositara este financiamiento público.

En ese sentido y como se aprecia en la siguiente gráfica el incremento al financiamiento de los Partidos Políticos se ha duplicado a lo largo de 20 años, y aunque si bien es cierto que el incremento en parte está relacionado al propio paso del tiempo, al cambio en el valor del dinero así como al incremento en el padrón electoral, también se debe reconocer que esto ha impactado directamente la economía del Estado mexicano y por ende en la de sus ciudadanos quienes, a través de sus impuestos, fondean no solo a los partidos sino también a todo el sistema electoral.



Así las cosas, para el presente año, los nueve partidos políticos nacionales en su conjunto, recibirán 4 mil 59 millones de pesos. Esto equivale al costo de 12 mil automóviles compactos o a pagar casi 700 mil salarios mínimos de trabajadores durante un mes o a todo el presupuesto federal asignado para combatir adicciones.

Conscientes de que la ciudadanía exige respuestas que impliquen que la clase política se apriete el cinturón es que la iniciativa que presentamos, busca una disminución en los montos que se dan a los partidos políticos para que de esta manera los recursos puedan emplearse en beneficios directos para la ciudadanía como son el mejoramiento de la infraestructura, programas sociales para los menos favorecidos y programas encaminados a la educación y la salud, por mencionar algunos.

En adición a lo anterior, es pertinente destacar que, en la reciente reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) realizada el 9 de enero del año en curso, el Gobernador de Campeche, Lic. Alejandro Moreno Cárdenas, consciente de la necesidad de promover reducciones importantes al gasto general de los tres Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), y en lo particular de los partidos políticos y los organismos autónomos, se pronunció a favor de promover diversas iniciativas, entre las que destaca la que hoy estamos presentando relativa a reducir el 50 por ciento al financiamiento de los partidos políticos, por convicción y compromiso con la sociedad.

Por lo expuesto y dadas las circunstancias actuales que vive el país en materia económica y en razón de que resulta necesario afrontar de la mejor manera esta situación, es que consideramos pertinente y necesario llevar a cabo una reducción a los financiamientos otorgados a los partidos políticos, a fin de que sean canalizados para atender las necesidades más apremiantes de los mexicanos, lo que se convierte en una medida necesaria para apoyar al país en esta época de nuevos retos y desafíos que se vive en la actualidad.

Así, considerando que todos debemos contribuir a la estabilidad económica de nuestro país, la reforma que sometemos a la consideración de esta soberanía consiste en modificar a la baja el porcentaje de financiamiento público que se otorga a los partidos políticos, de 65 por ciento actual, al treinta y dos por ciento, como se aprecia en el cuadro comparativo siguiente:

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 41. ...	Artículo 41. ...
I. ...	I. ...
II. ...	II. ...
a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.	a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el treinta y dos por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Por lo expuesto y fundado sometemos a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 41 fracción segunda inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Único: 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 dos 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 intermedia anterior.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La reducción surtirá efectos de inmediato durante el ejercicio fiscal correspondiente al de la entrada en vigor del presente decreto.

Legisladores: diputados Adriana del Pilar Ortiz Lanz, Miguel Ángel Sulub Caamal, María del Rocío Rebollo Mendoza; senadores Raúl Aarón Pozos Lanz, Óscar Román Rosas González, (rúbricas).

Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada federal Laura Nereida Plascencia Pacheco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Como sabemos y como lo han demostrado diversos estudios en materia de género y, en general de las ciencias sociales, la diferencia entre mujeres y hombres ha estado anclada en una construcción social que privilegia lo masculino y que, en consecuencia, menosprecia lo femenino. De esta forma, el mundo occidental en el que vivimos ha sido construido por y para varones, lo que ha dado como resultado una sumisión histórica y social de las mujeres. Así, por ejemplo; en el reparto de los espacios se confinó a la mujer al doméstico-privado, y al hombre al público; es decir, el espacio de toma de decisiones fue asignado únicamente a hombres.

Lo anterior refuerza la construcción de pares categoriales, binarios, dicotómicos, donde se es lo uno o lo otro, con la consecuencia de que se impide ver o concebir la construcción de un mundo con espacio para todas y todos. Derivado de tal construcción social, el gobierno que es también, otra construcción masculinizada, fue ocupada por varones, relegando a las mujeres a otras actividades ajenas a la toma de decisiones sobre la vida pública del país.

De esta manera, la masculinización de la vida política hace que las reglas institucionales de competencia y participación política no tengan efecto igualitario entre hombres y mujeres, siendo la desigual representación de mujeres en cargos de elección popular su mejor ejemplo.¹

En este contexto de desigualdad, tuvieron su origen las luchas feministas por el reconocimiento de todos sus derechos, pasando por los económicos, civiles, sociales, laborales, culturales y políticos. Esta última generación de derechos humanos, ha cobrado especial relevancia en el México actual, puesto que hemos pasado de la asignación de las llamadas cuotas de género, a tener formado el Congreso de la Unión mediante el principio de paridad (50/50).

Ahora bien, el reconocimiento de tales derechos no hubiera sido posible de no contar con instrumentos jurídicos internacionales en esta materia, así desde la fundación de la

Organización de las Naciones Unidas quedó prohibida la discriminación en función del sexo, y posteriormente en la Carta de las Naciones Unidas quedó consagrado el principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres en junio de 1945.²

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, se reafirma el principio de igualdad y no discriminación en función del sexo, y establece el derecho de las personas a participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones políticas y acceder a las funciones de los asuntos públicos.³

Mientras que en la Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres de 1954, se propone poner en práctica el principio de igualdad de derechos de mujeres y hombres, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas.⁴

Mientras que en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos y Sociales del mismo año, los Estados partes se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos en su territorio y sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dichos instrumentos, sin distinción alguna de raza, idioma, sexo, nacionalidad, religión, lengua, opinión política, entre otras.⁵

Por otra parte, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), establece una serie de disposiciones que los Estados deben observar a partir de las siguientes obligaciones:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto a práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.⁶

Asimismo, el 25 agosto de 2006 el Comité de la CEDAW recomendó en la observación 11 de las “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México”,⁷ que se pongan en marcha mecanismos de coordinación y seguimiento destinados a lograr la armonización y aplicación efectivas de los programas y políticas relativos a la igualdad de género, así como la aplicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a nivel federal, estatal y municipal.

Además México forma parte de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención de Belem do Pará).⁸ Esta Convención plasma en su artículo 4 el derecho de las mujeres a la igualdad de protección ante la ley y a la igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones, por lo cual el Estado mexicano se comprometió a tomar las medidas necesarias, entre ellas las de carácter legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer o la violación de sus derechos.

Durante las últimas seis décadas, la comunidad internacional ha contraído fuertes compromisos referidos a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, tanto desde una perspectiva global, como en el nivel interno de cada uno de los Estados que la componen, como se constata en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por la Organización de las Naciones Unidas en el año 2000, cuando se señala como uno de estos objetivos, la igualdad entre los géneros.

En agosto de 2015, la referida ONU presentó el documento “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”,⁹ que busca erradicar la pobreza, combatir las desigualdades y promover la prosperidad, mediante 169 metas y 17 objetivos. En dicha Agenda se señala como objetivo 5: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, con lo que queda constatado el interés mundial por lograr la igualdad de la mujer y el hombre.

Por lo que respecta a nuestra zona geográfica y tal como se señala en la exposición de motivos de la Norma Marco para la Democracia Paritaria,¹⁰ América Latina ha sido pionera en establecer acuerdos y un marco normativo para la aceleración de políticas públicas que promuevan los derechos de las mujeres y la igualdad de género, donde se destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Para), y las Conferencias Regionales de la Mujer en América Latina y el Caribe, Quito (2007), Brasilia (2010), Republica Dominicana (2014), así como la Conferencia de Población y Desarrollo de Montevideo (2013), que han contribuido a lograr avances normativos muy significativos plasmados en los llamados Consensos regionales. El Consenso de Quito supuso un gran avance en la región al reconocer que:

“(…) la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las de las mujeres”.¹¹

De esta forma tiene su origen la referida Norma Marco para la Democracia Paritaria, que exige reformas en tres grandes capítulos:¹²

I. En primer lugar, la Norma Marco identifica como elemento vertebrador del cambio un modelo de Estado inclusivo que debe asumir su responsabilidad con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y generar todas las garantías necesarias para que mujeres y hombres disfruten de las mismas oportunidades y condiciones de igualdad en el ámbito político, económico, social, cultural y civil. Atendiendo a la diversidad de los seres humanos y a la discriminación histórica de las mujeres, se dirige a los Estados el exhorto de remover, mediante la adopción de medidas especiales, todos aquellos elementos que se traducen en flagrante desigualdad de hecho a pesar del reconocimiento formal del principio de igualdad.

II. El segundo eje vertebrador es la Paridad en todos los poderes del Estado, legislativo, judicial y ejecutivo, en toda la estructura del Estado, así como su paulatino traslado a toda la sociedad. La paridad constituye una meta de los Estados inclusivos como reconocimiento expreso del hecho de que la humanidad está integrada por una representación 50/50 de mujeres y hombres.

III. El tercer eje, es una verdadera transformación hacia un modelo paritario en las relaciones y dinámica del poder de los partidos y organizaciones políticas. Los partidos políticos, movimientos políticos y las candidaturas independientes son instrumentos determinantes de un sistema democrático para promover transformaciones en la sociedad, así como para garantizar la paridad representativa y la efectiva consolidación del principio de igualdad sustantiva.

Deben establecer condiciones en sus tres dimensiones, organizacional, electoral y programática, pero también en la financiera, para que el entorno político deje de ser el cuello de botella del empoderamiento político de las mujeres y pase a ser la plataforma que lo impulse y defienda.

En virtud de lo anterior y en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que la Constitución será Ley Suprema de la Unión, junto con las Leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, el Estado mexicano se ha dado a la tarea de incorporar los contenidos de dichos instrumentos internacionales en su legislación nacional.¹³

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la reforma político-electoral de 2014, con la que se garantizó que los congresos locales y el Congreso de la Unión se integrarán bajo el principio de paridad, sin embargo, las mujeres seguimos relegadas de los espacios de la toma de decisiones, continuamos sin ocupar los espacios públicos en un país donde somos el 50 por ciento de su población.

Ahora bien, en el ámbito nacional la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en sus artículos 1 y 4 el principio de igualdad para el ejercicio de los derechos político-electorales contenidos en su artículo 35. Además, establece como principios rectores del ejercicio de la función electoral la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la máxima publicidad y la objetividad. Además, y por tratarse de derechos humanos, a estos principios se deben sumar el pro persona, el de no discriminación, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Estos principios y mandatos, tanto nacionales como internacionales, no deben ser sólo enunciativos, ya que ello nos lleva a reproducir los esquemas de subordinación de las mujeres, por lo que deben encontrar su factibilidad en la adecuación normativa, para que, consecuentemente, todos los espacios de toma de decisiones públicas sean integrados bajo el principio de paridad de género (50/50), porque esto nos conllevará a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, a la construcción de un Estado más justo e incluyente, donde todos sus ciudadanos se encuentren debidamente representados.

Porque, aunque ha habido avances muy importantes, los puestos públicos, sobre todo los de mayor responsabilidad, siguen ocupados mayoritariamente por varones. Estadísticamente sólo dos mujeres ocupan un lugar en el gabinete actual: María Cristina García Cepeda (Secretaría de Cultura) y Rosario Robles Berlanga (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). Y en el gabinete ampliado sólo se agregan Nuvia Mayorga (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), Lorena Cruz Sánchez (Inmujeres) y Laura Vargas Carrillo (Titular del Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia).

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dominan también los hombres: con nueve ministros, sólo hay dos ministras: Margarita Beatriz Luna Ramos y Norma Lucía Piña Hernández.

Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa, para el caso planteado en esta iniciativa se refiere a la conformación del llamado gabinete presidencial, que como sabemos constituye uno de los principales elementos del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, del gobierno, por ello debe responder a las necesidades de la democracia, del país, de sus ciudadanas y ciudadanos. Cada Secretaría de Estado tiene a su cargo un ramo de la Administración Pública Federal y su importancia radica principalmente, en que son los encargados de operar el Plan Nacional de Desarrollo. Por ello es importante, como lo señala Rodríguez Santibáñez,¹⁴ no perder de vista el quehacer de estos funcionarios que ocupan, sin un voto electoral, sino de confianza del presidente, las secretarías de Estado,

que operan con recursos del erario público para la realización de los asuntos político-administrativos del país.

Dada la importancia de dichas instancias de gobierno y, para garantizar que las mujeres estemos representadas paritariamente en los referidos asuntos político-administrativos del país, es necesario reformar nuestra Carta Magna para que las Secretarías de Estado se integren con el principio de paridad de género y, de esta forma, las mujeres podamos ocupar estos espacios históricamente masculinizados.

Estamos convencidas que al integrar paritariamente, 50 por ciento mujeres y 50 por ciento hombres, el gabinete presidencial estará representando más integralmente los intereses de sus habitantes, por lo que su eficacia administrativa y operación política se verá favorecida, ya que se velarán por los interés de la igualdad de género. Es necesario mencionar que, además, estaremos dando cumplimiento a los diversos compromisos y convenciones internacionales en materia de paridad, a los que el Estado mexicano se ha sujetado, como la Norma Marco para la Democracia Paritaria, ya referida anteriormente, así como a la CEDAW y la Belém Do Pará, ejes jurídicos internacionales de la igualdad entre mujeres y hombres.

En este sentido y con el objetivo de lograr la paridad en los espacios de decisión pública gubernamental y con la convicción de que estas acciones nos llevarán a la creación de un Estado con democracia paritaria, se somete a consideración de esta H. Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89.

I.

II. Nombrar y remover libremente, bajo el principio de paridad de género, que se refiere a la integración cuantitativa igualitaria entre mujeres y hombres ; a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

Segundo: El presente decreto será aplicable a partir del siguiente periodo inmediato del gobierno federal.

Tercero: El presente decreto no será aplicable en la designación de los titulares de las actuales Secretarías de Estado.

Notas

1 Moreira, Constanza. ¿Democracia restringida en Paraguay? La participación política de las mujeres (1985-2000), en varios autores, Seducción y desilusión en la política latinoamericana. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2001.

2 Carta de las Naciones Unidas. Disponible en <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.

3 Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

4 Comisión Nacional de Derechos Humanos, Rodríguez y Rodríguez Jesús, compilador, Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos. ONU-OEA, Tomo II, pp. 1157.

5 Comisión Nacional de Derechos Humanos, Op. Cit.

6 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ambito-internacional/cedaw>

7 Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/CEDAW_2006.pdf

8 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención Belem do Pará). Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

9 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Organización de las Naciones Unidas. 2015, disponible en <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Agenda-2030-esp.pdf>.

10 Norma Marco para la Democracia Paritaria, disponible en: http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf

11 *Ibíd.*

12 *Op. Cit.* Pág. 6 y 7.

13 Especialmente a partir del reconocimiento de la obligatoriedad de los tratados internacionales, con la reforma en derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

14 Disponible en:
[http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dra.+iliana+rodriguez+santibanez/op\(9jul12\)ilianarodriguez3](http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dra.+iliana+rodriguez+santibanez/op(9jul12)ilianarodriguez3)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de enero de 2017.

Diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco (rúbrica)

Que reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe Jorge Carlos Ramírez Marín, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona un párrafo tercero al artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Antecedentes

El Estado Mexicano contempla dentro de su marco normativo, la figura del “Fuero Constitucional”, misma que está reglamentada por los artículos 61, 110, 111, 112 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es menester mencionar, que el concepto de “Fuero Constitucional” puede ser entendido en dos sentidos, sentido amplio y sentido estricto. En sentido amplio, la figura del fuero constitucional comprende diversas acepciones.

El Ministro Sergio A. Valls, establece que el Fuero Constitucional abarca tres rubros. El primero, que se entiende como una inmunidad dirigida a altos funcionarios, la cual consiste en que éstos no pueden ser procesados penalmente hasta en tanto el órgano parlamentario, la Cámara de Diputados en el caso de México, otorgue su aprobación para hacerlo, es decir, previamente debe decidir si quitar o no el fuero (declaración de procedencia, Art. 111); el segundo, es la protección con la que cuentan los Diputados y Senadores para no ser responsables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos (fuero parlamentario, Art. 61); y el tercero, constituye una inmunidad relativa otorgada al Presidente de la República, pues sólo podrá ser acusado penalmente por ciertos supuestos específicos (fuero presidencial, párrafo 2, Art. 108) 1

De igual forma, el Doctor en Derecho Jorge Cerdio, analiza el fuero en un sentido amplio, equiparando el concepto con el de régimen de inmunidades legislativas y distinguiendo dos tipos: 2

i) Inmunidades de no exigibilidad: Se funda en el principio de la falta de exigibilidad u obligación del individuo de rendir cuentas de sus actos frente a ciertas autoridades. Este tipo de inmunidad, está asociada a la libertad de expresión de ideas y debate parlamentario, de la que gozan los miembros del poder legislativo.

ii) Inmunidades de no sancionabilidad: se funda en el principio de integridad. Bajo este principio se prohíbe el arresto o inicio de procesos penales.

En sentido estricto, el fuero constitucional está acotado a un sólo rubro. El Sistema de Información Legislativa lo define como: “aquella prerrogativa de senadores y diputados – así como de otros servidores públicos contemplados en la Constitución- que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen: Parlamento, Congreso o Asamblea.”³

Dentro de la terminología legislativa de la Cámara de Diputados, el fuero está definido de la siguiente manera: “Constituye una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales. Garantía de que gozan determinados servidores públicos en virtud del cargo que ostentan”.⁴

Finalmente, Juventino V. Castro y Castro, en su obra *El Sistema constitucional en las declaratorias de procedencia (desafueros)*, resume el concepto de fuero constitucional como “un privilegio procesal – o requisito de procedibilidad – reconocido a ciertas funciones públicas, pero que se materializa en los titulares de ellas”.⁵

Es importante precisar que sin distinción alguna, la función principal del fuero es la misma que señala el Ministro Valls cuando establecía que: “el fuero no protege a la persona en sí misma, sino al cargo que desempeña.”⁶

El fuero como figura jurídica, surge en Inglaterra durante el siglo XVII y se le denominaba *Freedom from arrest*. Esta figura consistía en que los parlamentarios ingleses no podían ser arrestados por la comisión de un delito civil. La finalidad de la misma consistía en permitir y garantizar la asistencia del parlamentario a las sesiones. De igual forma, en Francia surge en la época de la Revolución Francesa de 1789 y en España en 1810.⁷

En nuestro país la figura del fuero tiene su antecedente en distintas disposiciones fundamentales anteriores a la Constitución de 1917.

En la Constitución de Cádiz de 1812, estaba contemplado en el Capítulo VI, artículo 128: “*Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas*”.⁸

La Constitución de Apatzingán de 1814 hacía alusión al fuero en su capítulo III, artículo 59: “*Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos*”.⁹

Dentro de la Constitución de 1824 se refería al fuero en sus artículos 43 y 44: **“Artículo. 43:** *En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de ástos, ni ástos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.*

*Artículo 44. Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarar, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedara? el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente”*¹⁰

La Constitución de 1836 establecía dentro de su artículo 47 lo siguiente: *“En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después determinada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado”*.¹¹

Finalmente, la Constitución de 1857 hacía referencia al fuero, en sus artículos 59, 103 y 104:

“Artículo 59. Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestados en el desempeño de sus encargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellos.

Artículo 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados los son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

*Artículo 104. Si el delito fuere común, el Congreso, erigido en gran jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.”*¹²

II. Exposición de Motivos

En nuestro país, la figura del fuero surge como respuesta a un contexto histórico específico, marcado por una inestabilidad política y social presente en la época post independentista y

post revolucionaria. Nace para fortalecer el equilibrio de los poderes de la Unión y para prevenir actos violentos y unilaterales hacia los integrantes del Congreso.

Actualmente, en nuestra Constitución existen cuatro preceptos que regulan la protección para Diputados y Senadores:

A. Artículo 61: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

Este precepto legal comprende la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria de la que gozan los legisladores para poder expresar con libertad su opinión en el desempeño de su cargo, sin poder ser reconvenidos por ello.

Lo anterior de ninguna manera da lugar para que los legisladores violenten el marco normativo de nuestro país, sino que establece una protección especial para que la expresión de sus ideas emitidas durante el desempeño de su cargo como legisladores, no sea limitada ni restringida.

Es importante precisar que la libertad de expresión y la protección de la misma, sigue siendo fundamental e imprescindible en el ejercicio democrático. Por ello, con el objeto de proteger la total y absoluta libertad de palabra de los legisladores, no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento que tiende a salvaguardar la integridad de la corporación legislativa, se mantiene vigente la inviolabilidad parlamentaria.

B. Artículo 111: “Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, 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.

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.

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.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para 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.

Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12- 1982) Senadores son inatacables.

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.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

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.”

Como se desprende del anterior texto, el Artículo 111 constituye un procedimiento especial del que gozan diversos servidores públicos, entre los que se encuentran los senadores y diputados federales y locales, por el que, para poder proceder penalmente en su contra por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se debe obtener previamente la declaración que haga la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados de los miembros presentes en sesión.

Sin embargo, la decisión de la Cámara de Diputados no prejuzga los fundamentos de la imputación, es decir, no emite pronunciamiento alguno sobre la imputación a un servidor público por la comisión de un delito.

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- Este procedimiento especial debe aplicarse únicamente a los servidores públicos que de manera limitativa señala el precepto constitucional.
- En principio, debe aplicarse a dichos servidores públicos únicamente respecto a la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.
- La Cámara de Diputados debe declarar por mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.
- A pesar de que decidiera no proceder contra el servidor público inculpado, una vez que éste haya concluido el ejercicio de su encargo, se puede continuar el procedimiento correspondiente en su contra.
- El procedimiento especial se hace extensivo a diversos servidores públicos locales, dentro de los que se encuentran los Diputados Locales, para proceder penalmente contra éstos por delitos federales, sin embargo, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales y éstas procedan como corresponda.
- Si se declara ha lugar a proceder contra el inculpado, el efecto será separarlo del encargo en tanto se agota el proceso penal, pudiendo reasumir su función si la sentencia es absolutoria.
- Si se tratara de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo no cabe la gracia del indulto.

Con este artículo se busca garantizar la continuidad en el desempeño de las funciones de los órganos esenciales del Estado Mexicano, mientras se lleva a cabo sin restricciones, un proceso judicial contra un servidor público, por lo que este precepto no está diseñado para otorgarles a éstos inmunidad, sino permitir el desempeño de la función pública de forma eficiente.

Por lo anterior, no debe entenderse como un obstáculo para que la autoridad proceda en contra de quien presuntamente actuó fuera de la ley y cometió un delito, sino se trata de una medida que protege la función de quienes desarrollan los cargos limitativamente señalados. Es decir, lo que se busca proteger es el cargo más no a la persona que lo desempeña.

C. Artículo 112: “No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

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.”

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- No se aplicará el procedimiento establecido en el Artículo 111 Constitucional cuando un servidor público de los señalados en éste, cometa el delito que se le imputa durante el tiempo que se haya encontrado separado de su cargo.
- Por otro lado, si se procederá conforme a lo dispuesto por el Artículo 111 Constitucional cuando 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 en el propio Artículo 111.

D. Artículo 114: “El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.”

Es decir:

- Los plazos de prescripción de los delitos se interrumpen en tanto el servidor público desempeña algunos de los encargos a que hace referencia el Artículo 111 Constitucional.
- 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.

Del análisis integral a los preceptos legales que establecen una protección a los legisladores, se desprende que éstos cuentan, para el desempeño de su encargo, con la libertad para expresar sus opiniones y no pueden ser reconvenidos por ello.

Independientemente de esa inviolabilidad e inmunidad parlamentaria consignada en el Artículo 61, el Artículo 111 contempla un procedimiento especial para que, cuando a algunos limitados servidores públicos, incluyendo a los Diputados y Senadores, se les impute la comisión de algún delito, debe obtenerse la declaración de procedencia que emita la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, para poder proceder penalmente en su contra.

Con ello, se busca garantizar la continuidad en el desempeño de las funciones de los órganos esenciales del Estado Mexicano, mientras se lleva a cabo sin restricciones, un proceso judicial contra un servidor público, por lo que dicho precepto está diseñado para permitir el desempeño de la función pública de forma eficiente, en este caso a los Legisladores.

Sin embargo, el párrafo segundo del Artículo 112, establece que se debe proceder de acuerdo a lo establecido en el artículo 111, es decir, que se requerirá la declaración de procedencia que haga la Cámara de Diputados para proceder penalmente en su contra, si un servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones o ha sido nombrado o electo para desempeñar un cargo distinto del anterior.

Lo que significa que diversos servidores públicos pudieren acogerse a la aplicación de este procedimiento especial por ocupar un nuevo encargo de los contemplados en el artículo 111, como los de Senadores y Diputados Federales y Locales, con la finalidad de obstaculizar o dilatar un proceso penal al que se les deba de sujetar por imputárseles la comisión de un delito durante un cargo anterior como servidor público.

Lo anterior atenta en contra de los principios que deben regir el servicio público, establecidos dentro de la Ley General del Sistema Anticorrupción, y también promueve una cultura de corrupción e impunidad, al mantener en el poder a personas que deben rendir cuentas ante la justicia; y esto, es lo que se pretende evitar con la presente iniciativa.

III. Contenido de la iniciativa

Hoy en día, nuestro país ha logrado superar aquellas épocas marcadas por la inestabilidad y se ha conformado como una nación democrática, que fomenta una cultura de transparencia y rendición de cuentas a través de transiciones políticas pacíficas.

Sin embargo, no ha estado exento de diversos servidores públicos que haciendo uso de distintos cargos e investiduras, se han escudado bajo los beneficios brindados por los multicitados artículos, a fin de evitar responder y rendir cuentas respecto de actos que hayan llevado a cabo con anterioridad al puesto que actualmente ejercen. En consecuencia, se presenta la presente iniciativa, cuyo objeto es:

1. Cumplir con la función fundamental del fuero, consistente en proteger el cargo y no a la persona que lo desempeña como un privilegio adscrito a la misma;
2. Acatar e impulsar los principios que rigen el servicio público, establecidos en el capítulo II, artículo 5 de la Ley General del Sistema Anticorrupción: la Legalidad, equidad, transparencia, integridad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, economía y competencia por mérito.
3. Atender a las demandas de la sociedad, de contar con legisladores íntegros comprometidos con la transparencia y el combate a la impunidad;

4. Tomar medidas dirigidas al fortalecimiento institucional y prevención de hechos de corrupción; y

5. Evitar que los servidores públicos que deban rendir cuentas por actos presuntamente constitutivos de delitos, se escuden en la investidura de legislador, a efecto de no ser procesados o detenidos.

La presente iniciativa busca:

i) Agregar un tercer párrafo al artículo 112 constitucional, a fin de especificar los casos bajo los cuales Senadores y Diputados Federales y Locales no gozarán de un procedimiento penal especial cuando cometan un delito en el ejercicio de funciones de otro cargo al que se encuentren ejerciendo.

TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
<p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p>	<p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p>
<p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</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>Tampoco se requerirá la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, cuando Senadores y Diputados Federales y Locales hayan cometido un delito durante el ejercicio de las funciones de otro cargo distinto al que se encuentran ejerciendo, inclusive si se tratare de alguno de los enumerados por el artículo 111.</p>

Por lo anteriormente expuesto, se ponen a consideración del pleno de ésta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa con

Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

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.

Tampoco se requerirá la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, cuando Senadores y Diputados Federales y Locales hayan cometido un delito durante el ejercicio de las funciones de otro cargo distinto al que se encuentran ejerciendo, inclusive si se tratare de alguno de los enumerados por el artículo 111.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Valls Hernández, S. (2013, March 14). El Fuero Constitucional y la imparcialidad de las autoridades penales [Editorial]. Organización Editorial Mexicana. Consultado en <http://www2.scjn.gob.mx/ministros/ministrovalls/publicaciones/2013/10.pdf>

2 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Por mis Fueros" Las implicaciones del fuero y desafuero (declaración de procedencia) constitucional en México. Junio 2016, p. 7-8.

3 Sistema de Información Legislativa, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=106>, consultada el 14/09/2016.

4 Cuadernos de Apoyo: Terminología Legislativa. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuaderno_terminolegis.pdf, el 15/09/2016.

5 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, op. Cit. p. 8

6 Valls Hernández, S. (2013, March 14). El Fuero Constitucional y la imparcialidad de las autoridades penales [Editorial]. Organización Editorial Mexicana. Retrieved from <http://www2.scjn.gob.mx/ministros/ministrovalls/publicaciones/2013/10.pdf>

7 Gamboa Montejano, & Gutiérrez Sánchez, (2011, October). INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y/O FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES Estudio Teórico Conceptual, Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la

LIX y LXI Legislatura, (Primera Parte). [PDF]. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. p. 5.
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-20-11.pdf>

8 *Ibíd.*, p. 17.

9 *Ibíd.*

10 *Ibíd.*, p. 17-18.

11 *Ibíd.*, p. 18.

Constitución de 1857, con su Adiciones y Reformas hasta el año 1901, consultada en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf, el jueves 15 de septiembre de 2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de enero de 2017.

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín (rúbrica)

Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, Claudia 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 la siguiente

Exposición de Motivos

I. Año con año y con la proximidad del 1 de septiembre, fecha en que por mandato constitucional, en el artículo 69, primer párrafo, se establece que “en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”, es que la atención pública se concentra en dicho evento.

II. En décadas pasadas el protocolo de este evento era la representación del presidencialismo mexicano, donde el Ejecutivo en turno mostraba su poder y alcance. La dinámica hacía evidente la sobre representación de una sola fuerza política en el Poder Legislativo, en la que no existían contrapesos.

III. “La obligación de rendir informes ante las Cámaras se extiende a los titulares de las dependencias centralizadas, así como a los de los organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, práctica que en los periodos del auge presidencialista (regímenes de Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz) no se celebró. No fue sino hasta el gobierno de Luis Echeverría (1976-1982) que se reinició. Puede decirse que su utilización en México, más que la práctica de un efectivo control, se debe a una incesante necesidad de búsqueda de legitimación, de demostrar a nivel interno e internacional que en México se cuenta con prácticas de democracia parlamentaria”.¹

IV. El control parlamentario –se ha señalado en diversas ocasiones– resulta ser poco aprovechado y entendido por parte del mismo Poder Legislativo ya que no se ha propiciado su debate. Siempre son asuntos de coyuntura o de urgencia a resolver.

V. La glosa del informe debería convertirse en una discusión abierta y con datos reales acerca del estado actual que atraviesa el país, la doctora Cecilia Mora-Donato destaca que

“desde una perspectiva más democrática el informe de gobierno debe propiciar un diálogo serio y riguroso entre el Congreso y el jefe del Ejecutivo, que confronte sus posturas e ideas sobre

la política nacional e internacional, e incluso sobre aquellos aspectos del acontecer cotidiano respecto de los cuales los ciudadanos quieren y deben saber, y sea el instrumento propicio para que los ciudadanos podamos ponderar libremente a quién le asiste la razón política; esto no podrá lograrse sin las preguntas directas o interpelaciones de todos los diputados sean éstos de la oposición o no; con cortesía y respeto pero también con talento y agudeza política puede cumplirse este fin y respetarse el protocolo que una ceremonia de este tipo impone”.²

VI. El artículo 69, párrafo II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece además que “cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad”.

VII. La Ley fundamental por su parte, en el artículo 89, fracción II, párrafo primer, otorga al presidente la facultad de “Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”. Facultad siempre ejercida a cabalidad por parte del Ejecutivo y que sólo a él concierne la elección de estos funcionarios, así como su actuación frente a las instituciones donde les corresponda.

VIII. Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, cabe señalar que no existe ningún procedimiento establecido para llevar a cabo dichos nombramientos y/o remociones, esto hace en la práctica, que bajo su criterio y sus tiempos, el Ejecutivo nombre, renueve o cambie a los miembros del gabinete no necesariamente por un mal desempeño o una mala actuación, sino también por estrategia política, o por razones que no tienen que ver con el interés de los ciudadanos.

IX. La facultad de las Cámaras para llamar a comparecer a los secretarios de Estado, y a los directores de entidades paraestatales debe entenderse como una herramienta de control parlamentario, en la que además de la discusión sobre el desarrollo de las políticas públicas y el estado que guardan las condiciones del país, su inherente cualidad pública sea reconocida como herramienta de rendición de cuentas para los ciudadanos.

X. El Estado mexicano ha signado y ratificado diversos instrumentos internacionales que tienen como finalidad promover la transparencia y la rendición de cuentas, entre los que se encuentran:

La Convención Interamericana contra la Corrupción, de la cual México es parte desde el 2 de junio de 1997; a través de ésta el Estado mexicano se obligó a establecer medidas preventivas aplicables dentro de los sistemas institucionales por medio de normas de

conducta de los funcionarios públicos, así como mecanismos para hacer cumplir estas normas, sistemas de declaración de ingresos, contratación de personal y mecanismos para la participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas y transparencia.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida). Este instrumento fue aprobado por la Asamblea General de la ONU el 31 de octubre de 2003. En ella, nuestro país se comprometió a formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

XI. El 31 de diciembre de 1982, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el primordial objeto de marcar el fin de la corrupción generalizada como una demanda de la comunidad, apelando a la ética como el fundamento del moderno estado social y democrático de derecho, lo que representó un gran avance legal en la materia. Por su parte el 13 de marzo de 2002 se publicó en el mismo diario, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ésta surgió con el propósito de llevar a la realidad las normas básicas de responsabilidades de los servidores públicos contenidas en el Título Cuarto de la Carta Magna y dotarlas de plena eficacia para cumplir con sus objetivos.

Tanto la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como la Ley de Responsabilidades Administrativas, fueron creadas con el objeto de establecer marcos jurídicos que además de señalar las obligaciones de quienes detentan un cargo público, promovieran la transparencia y rendición de cuentas en los encargos de los servidores públicos.

XII. Cómo lo señala Mora-Donatto,³ “desde una perspectiva más democrática el informe de gobierno debe propiciar un diálogo serio y riguroso entre el Congreso y el jefe del Ejecutivo, que confronte sus posturas e ideas sobre la política nacional e internacional, e incluso sobre aquellos aspectos del acontecer cotidiano respecto de los cuales los ciudadanos quieren y deben saber”.

Bajo el enfoque que apremia en las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos en el que se señala la necesidad de hacer frente a los actos u omisiones de encargos públicos incluso un año después de haberse retirado del cargo,⁴ la comparecencia de los secretarios de Estado o de los directores de las entidades paraestatales, debe ser tomada con seriedad, como un ejercicio de contrapeso entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, representando para el caso de la Cámara de Diputados una herramienta más de rendición de cuentas una vez que la representación popular recae en ella.

Tras tres años en el poder, el pasado 27 de agosto del presente año, a unos días de presentar su informe de gobierno y llevar a cabo en el Congreso de la Unión la revisión de la glosa de dicho informe, el presidente Enrique Peña Nieto anunció 10 cambios en su gabinete. Estos ajustes hacen que la acción de revisar el estado que guardan los respectivos ramos de cada Secretaría resulte endeble ya que estos secretarios se encuentran en un periodo de transición dentro de sus respectivas Secretarías, hecho que les pone en una situación poco apta para

hacer frente a las comparecencias en fondo y forma. El interés superior del ciudadano, debe poner como primicia en las comparecencias, que la rendición de cuentas sobre los asuntos de la nación sea amplia y clara por parte de los secretarios de Estado o directores de entidades paraestatales.

XIV. Los sistemas de control y fiscalización de la administración pública son indispensables para la eficiencia y buen funcionamiento de cualquier régimen democrático. A través de esta iniciativa se pretende que cada funcionario rinda cuentas acerca de su actividad al frente de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo, ya sea que este ejerciendo en ese momento o no el cargo, no por el hecho de haber sido removidos o cambiados los Secretarios de Estado o directores de entidades paraestatales pueden renunciar a sus responsabilidades como funcionarios públicos.

Por las consideraciones anteriormente expuestas es que someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificando el segundo párrafo y adicionando un párrafo para quedar como sigue:

Artículo 69. ...

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.

En caso de que algún secretario de Estado o director de entidad paraestatal citado a comparecer ante cualquiera de las Cámaras, tengan menos de sesenta días en su encargo, se llamará a comparecer y rendir informes bajo protesta de decir verdad al anterior inmediato secretario de Estado o al anterior inmediato director de entidad paraestatal. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Cárdenas Gracia, Jaime F. “Transición política y reforma constitucional”. UNAM, México. 1994. Página 26.

2 Mora-Donatto, Cecilia. Temas Selectos de Derecho Parlamentario, Universidad Anáhuac del Sur. Editorial Porrúa, México 2001. Páginas 147-152.

3 Mora-Donatto, Cecilia. Temas Selectos de Derecho Parlamentario. Universidad Anáhuac del Sur. Editorial Porrúa, México 2001. Páginas 147-152.

4 La prevención está establecida en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; artículos 9, 47, y 88 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2016.

Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)

Que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga el capítulo cuarto del título segundo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que esto suscribe, diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco , integrante del Grupo Parlamentario del partido político Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 16 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se deroga el Capítulo Cuarto del Título Segundo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada con el objetivo de desaparecer la figura del “Arraigo” en nuestro país , de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

I. La figura del arraigo es una de las peores –probablemente la peor- aberraciones contenidas en nuestra Constitución Política Federal vigente y considero que debe ser derogada de inmediato como una medida de modernidad democrática. En este sentido vale la pena ser muy claros en algo y que a nadie le quepa duda: El arraigo es incompatible con un verdadero Estado Democrático. Su sola existencia es un símbolo de autoritarismo y de abuso de poder por parte del Estado en contra de todos los ciudadanos, pues equivale a una Espada de Damocles que pende permanentemente sobre nuestras cabezas, y que puede ser usada en cualquier momento para privarnos arbitrariamente de nuestra libertad.

II. Todos somos arraigables. Uno de los principales argumentos de aquellos que defienden la necesidad de la existencia de la figura del arraigo, es que éste únicamente se utiliza para poder retener a miembros de la delincuencia organizada. El problema es que no existe ninguna garantía de que las autoridades efectivamente lo utilizan solo para arraigar a quienes se encuentran en dicho supuesto, pues por su naturaleza misma el arraigo se aplica de manera arbitraria y subjetiva, y no es necesario ni siquiera que existan indicios formales para poder decretar la medida, lo que en la práctica se traduce en una herramienta constitucional de tortura y secuestro indiscriminado.

En este sentido se han pronunciado Juan Carlos Gutiérrez y Silvano Cantú, quienes han señalado¹ que:

“Una de las principales falencias en el arraigo, tal como aparece en el artículo 16 constitucional, estriba en que la persona que puede ser sujeta a arraigo está detenida de un modo vago, complaciente con las autoridades. El decreto de reforma de 2008 se limita a señalar que la autoridad judicial, “a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona”, pero no esclarece el

estatus jurídico de la persona a quien se aplica la medida. No dice si el vínculo entre “delitos de delincuencia organizada” y “una persona” responde a su condición de sospechosa, indiciada, inculpada, víctima o testigo; en cambio, señala un conjunto de supuestos que son aplicables a cualquiera de estos potenciales sujetos procesales: “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”. A la fecha no se han reglamentado las hipótesis de procedencia.

Lo anterior impacta directamente al derecho de toda persona a que se presuma su inocencia hasta que se demuestre lo contrario, ya que aun cuando no se haya demostrado su culpa, se le ha impuesto de antemano una pena previa al proceso judicial . A aquellas personas que se encuentran supuesta- mente involucradas en casos de delincuencia organizada o delitos graves –mediante lo que podemos llamar arraigo extenso– no se les permite acceder a las garantías y los derechos que contempla el sistema acusatorio de justicia penal. El arraigo extenso por delitos graves –que será válido hasta 2016– ni siquiera está contemplado en el texto de la norma constitucional, sino en el artículo décimo primero transitorio del decreto, y permite ampliar los supuestos excepcionales a una gran variedad de delitos, desde presuntos homicidios hasta comprar artículos bajo sospecha de haber sido robados (“encubrimiento por receptación”).”

(El resaltado es propio)

III. El arraigo y la tortura han ido de la mano desde su origen en nuestro país. Las quejas por violaciones a los Derechos Humanos desde el 2008, en que se incluyó en la Carta Magna, hasta la fecha siguen en constante aumento. Tan solo la Comisión Nacional de Derechos Humanos producto de una solicitud de información informó que de 2008 a 2014 las quejas derivadas de arraigos superaban las 900 y es muy probable que en este momento hayan superado las 1000. Las historias de las personas que han promovido dichas quejas son simplemente desgarradoras, por la crudeza e impotencia que representan para quienes son arraigados y sus familiares: tortura física y psicológica, incomunicación, vejaciones, mala alimentación, aislamiento y sobre todo falta de una acusación clara, mucha gente sale del lugar del arraigo sin que ni siquiera se le haya dicho el motivo concreto por el cual se le tuvo ahí.

IV. Las voces en contra del arraigo son casi unánimes, unísonas y universales: El arraigo no se debe de regular, el arraigo se debe de derogar, suprimir, eliminar y prohibir. En ese sentido, esta iniciativa recoge esas voces de tantos especialistas y sobre todo de tantas personas que bajo pretexto de arraigarlas, han sido torturadas hasta confesar crímenes que no cometieron o regresarse a su casa sin ni siquiera una disculpa de por medio, y con el honor destrozado.

V. Los argumentos a favor son muy escasos, la figura ha demostrado no reducir los índices de delincuencia, ni de criminalidad, ni de homicidios dolosos, ni de reducción en el tráfico de estupefacientes y armas. Las cifras siguen en aumento desde el 2008 a la fecha y los hechos están a la vista de todos, por lo que es válido preguntarse ¿vale la pena seguir manteniendo una figura que atenta contra los derechos humanos y que no ha servido para nada útil a la sociedad? Creo que la respuesta es claramente un rotundo “no”. Sin embargo,

vale la pena revisar los argumentos utilizados por el Constituyente en el dictamen en el cuál se determinó incorporar la figura del arraigo a nuestra Carta Magna:

“En cuanto a delincuencia organizada, dada la complejidad que requiere dicho tema por el daño que causa a la sociedad, se propone un régimen especial desde su legislación, haciendo tal tarea facultad exclusiva del Congreso de la Unión y definiéndola a nivel constitucional como una organización de hecho de tres o más personas, para cometer en forma permanente o reiterada delitos en los términos de la ley de la materia. Para estos casos, se autoriza decretar arraigo a una persona por parte del juez de control y a solicitud del ministerio público, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, siempre y cuando 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. No podrá exceder de cuarenta días, plazo prorrogable únicamente cuando el ministerio público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, y en ningún caso podrá exceder los ochenta días.

Una propuesta novedosa, sin duda, es la de incorporar a la Constitución una medida cautelar para evitar que el imputado pueda evadirse de la autoridad ministerial en un primer momento y de la judicial posteriormente, o bien, que pueda obstaculizar la investigación o afectar la integridad de las personas involucradas en la conducta indagada.

Es claro que la creciente organización de la delincuencia, incluso transnacional, ha puesto en algún nivel de riesgo las clásicas instituciones jurídico-procesales, por lo que el legislador ha ampliado el espectro de medidas eficaces para contrarrestar su impacto en la percepción de inseguridad pública, una de éstas es el arraigo.

Esta figura consiste en privar de la libertad personal a un individuo, por orden judicial, durante un período determinado, a petición del ministerio público, durante la investigación preliminar o el proceso penal, a fin de evitar que el imputado se evada del lugar de la investigación o se oculte de la autoridad, o afecte a las personas involucradas en los hechos materia de la indagatoria. Existe el arraigo en el domicilio físico del investigado o el que se cumple en un lugar distinto, inclusive de la demarcación donde reside, el primero se ha utilizado para delitos calificados como graves por la ley y el segundo sólo para presuntos miembros de la delincuencia organizada, siempre con autorización judicial previa.

La medida es de suma utilidad cuando se aplica a sujetos que viven en la clandestinidad o no residen en el lugar de la investigación, pero sobremanera cuando pertenecen a complejas estructuras delictivas que fácilmente pueden burlar los controles del movimiento migratorio o exista una duda razonable de que en libertad obstaculizarán a la autoridad o afectarán a los órganos y medios de prueba, y contra los que no puede obtenerse aún la orden de aprehensión, por la complejidad de la investigación o la necesidad de esperar la recepción de pruebas por cooperación internacional.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió ejecutoria en la acción de inconstitucionalidad 20/2003 promovida por legisladores del Estado de Chihuahua en contra del Congreso y el gobernador de aquél Estado, por la cual declaró la invalidez del artículo 122 bis del otrora vigente Código de Procedimientos Penales local, argumentando

en lo esencial que constituye una restricción de la garantía de libertad personal, no prevista en la Constitución General de la República, lo que resulta inadmisibles, en atención al principio previsto por el artículo 1° de la misma, el cual prescribe que las excepciones a las garantías deben contenerse en la propia Constitución.

En ese sentido, se propone que se incorpore en el artículo 16 constitucional el arraigo exclusivamente para casos donde se investigue el delito de delincuencia organizada, fijando los casos de procedencia, la autoridad que lo solicita y quién lo autoriza, la temporalidad por la que puede ser otorgado, la opción de que el juez determine el lugar y demás condiciones de ejecución, la posibilidad de prórroga hasta por un término igual, y la justificación para ello, con lo cual se satisfacen los extremos de una excepción a la garantía individual de libertad personal.

De ahí que se dictamina procedente la propuesta de incorporar la figura del arraigo para investigaciones y procesos seguidos por el delito de delincuencia organizada, en este último caso, cuando no subsista la prisión preventiva, en los términos y condiciones que el juez establezca, de conformidad con la ley de la materia, así como por la temporalidad de hasta cuarenta días y con opción a prórroga hasta por otros cuarenta días, siempre que sigan vigentes las circunstancias que justificaron su autorización inicial.

Por todo lo señalado, se determina procedente incluir jueces denominados de control, que se responsabilizarán de la resolución rápida de las solicitudes ministeriales de cateos, arraigos, intervenciones de comunicaciones privadas, ordenes de aprehensión, y las demás que requieran control judicial, asimismo, resolver las impugnaciones contra las determinaciones del ministerio público, y realizar las audiencias procesales preliminares al juicio conforme los principios del sistema acusatorio, de conformidad con las reglas de organización que al efecto se emita por cada poder judicial.”²

(El resaltado es propio)

De la lectura de dicho dictamen, se desprende que entre las razones que llevaron a incluir esta figura en la Constitución fue precisamente el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, en adelante) había declarado dicha figura “inconstitucional”, por violentar las garantías individuales y los derechos humanos del arraigado, lo cual es un absurdo puesto que los legisladores conociendo este criterio y conociendo la gravedad de la figura, apostaron por superar dicho precedente incluyendo esta aberrante figura en la Constitución.

La otra razón fue la que ya se señalaba, como un medio para acabar con la delincuencia organizada, lo cual como también ya se comentó, no ha rendido frutos y muy probablemente nunca los rinda. Los “frutos” que sí están a la vista, son las más de 1000 quejas tan solo en materia federal, por privación de la libertad, tortura y vejaciones producto de la utilización de esta figura.

VI. Me parece importante señalar que recientemente, el pasado mes de abril del año 2015, en el Pleno de la SCJN se llevó a cabo un debate que duró varias sesiones, respecto a la constitucionalidad o no de la figura del arraigo contenida dentro del Código de

Procedimientos Penales, como medida para ser utilizado contra quienes pudieran haber cometido un delito grave. Al final, la votación de la Corte fue de 6 votos contra 5 a favor de la constitucionalidad, en una decisión muy controversial, de la cual vale la pena destacar algunas de las valiosas consideraciones vertidas mediante voto particular de algunos de los ministros disidentes de la mayoría:

El ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea,³ señaló lo siguiente:

“En el caso, sin embargo, de la aplicación de esta metodología llegó a la conclusión —y así lo expuse durante la discusión del asunto— de que no existe una interpretación posible de la figura del arraigo que sea compatible con las exigencias del derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia .

De un simple ejercicio comparativo entre la regulación constitucional del arraigo y el precepto convencional citado, puede advertirse que el hecho de que una persona pueda permanecer arraigada hasta por 40 días sin que se ejerza en su contra la acción penal por considerársele probable responsable de un delito, plantea problemas a la luz de los numerales 7.4 y 7.5 los cuales prevén, respectivamente, que toda persona detenida o retenida debe ser notificada “sin demora” no sólo de las razones de su detención sino también de “los cargos formulados contra ella” y que tendrá derecho a ser juzgada “dentro de un plazo razonable”.

Las razones por las que la figura del arraigo entra en conflicto con estas exigencias son evidentes: por un lado, cuando una persona está arraigada aún no se ha formulado ningún cargo en contra de ella, entendiéndose por “cargo”, la acusación de esa persona ante un juez por la comisión de algún delito; por otro lado, la persona no puede en principio “ser juzgada” en un plazo razonable, puesto que aún no ha sido sometida a proceso.

Más aún, si bien la Constitución prevé que la orden de arraigo será emitida por autoridad judicial, no establece que el arraigado deba ser llevado ante un juez. Al respecto, en el Caso Tibi Vs. Ecuador (2004) la Corte Interamericana sostuvo lo siguiente: “[...] En primer lugar, los términos de la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención son claros en cuanto a que la persona detenida debe ser llevada sin demora ante un juez o autoridad judicial competente, conforme a los principios de control judicial e intermediación procesal. Esto es esencial para la protección del derecho a la libertad personal y para otorgar protección a otros derechos, como la vida y la integridad personal. El hecho de que un juez tenga conocimiento de la causa o le sea remitido el informe policial correspondiente [...] no satisface esa garantía, ya que el detenido debe comparecer personalmente ante el juez o autoridad competente [...]” (párrafo 118).

En el caso del arraigo no existe posibilidad de dar cumplimiento a esta exigencia. El hecho de que la orden sea girada por un juez de control no satisface el requisito de que el detenido sea llevado ante un juez o funcionario autorizado para ejercer funciones judiciales y, en tal medida, es incompatible con la obligación contenida en el artículo 7.5 de la Convención.

De todo lo anterior advierto una dificultad para aplicar en su literalidad las garantías penales del artículo 7 de la Convención a las personas arraigadas, lo cual no podría

superarse mediante una simple interpretación del texto constitucional , sino acaso mediante una manipulación del mismo a través de la cual se introdujeran otros contenidos, lo que si bien constituye una práctica que no es ajena a muchos Tribunales Constitucionales, ordinariamente se realiza respecto de textos legales y no respecto de constituciones.

Pero la mayor dificultad que presenta el arraigo a la luz de los derechos fundamentales y principios constitucionales en juego es en relación con el principio de presunción de inocencia el cual exige tratar como inocente, en la mayor medida posible, a una persona sujeta a investigación ministerial.⁴

En la jurisprudencia interamericana, el problema que suponen las medidas cautelares, particularmente la prisión preventiva, a la luz del principio de presunción de inocencia, se ha resuelto por dos vías: por un lado, mediante la determinación de las finalidades que pueden justificar este tipo de medidas y, por otro, mediante el establecimiento del estándar probatorio para decretarlas.

En *Ricardo Canese vs. Paraguay* (2004) , la Corte Interamericana sostuvo que “las medidas cautelares que afectan la libertad personal y el derecho de circulación del procesado tienen un carácter excepcional, ya que se encuentran limitadas por el derecho a la presunción de inocencia y los principios de necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática”, de tal manera que “para aplicar tales medidas cautelares en el proceso penal deben existir indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la culpabilidad del imputado y que se presente alguna de las siguientes circunstancias: peligro de fuga del imputado [...] [o] peligro de que el imputado obstaculice la investigación” (párrafo 129).

De esta manera, puede decirse que la Corte Interamericana ha identificado dos finalidades legítimas compatibles con la presunción de inocencia para una medida cautelar que priva de la libertad a una persona: (i) asegurar que esa persona no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones; y (ii) garantizar que la persona no eludirá la acción de la justicia. [En sentido similar, véase también *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador* (2005) ; párrafo 111; *Palamara Iribarne vs. Chile* (2005) , párrafo 198; y *Barreto Leyva vs. Venezuela* (2009) , párrafo 121].

En estas condiciones y a la luz tanto del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como de los estándares de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos que lo interpretan, y que nos son obligatorios en términos de la segunda jurisprudencia derivada de la Contradicción de Tesis 293/2011, me parece que estamos en un supuesto en el que no existe una interpretación posible del artículo décimo primero transitorio de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008 que lo haga compatible con el derecho a la libertad personal y el principio de presunción de inocencia , por lo que estamos en el supuesto de preferir la aplicación de los estándares interamericanos más protectores.

(El resaltado es propio)

Por su parte, la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, señaló en su voto particular lo siguiente:

Puntualizado lo anterior, considero que la figura del arraigo, sí es incompatible con las normas de Derechos Humanos contenidas en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, pues a la luz de los artículos 7o.5 y 8o.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 9o.7 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, es posible llegar a la conclusión de que la figura del arraigo que se analiza, resulta contraria al derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato procesal, pues constituye una medida que limita el ejercicio del mencionado derecho fundamental, que no es necesaria ni proporcional en sentido estricto, atendiendo a los bienes jurídicos en juego.

En el supuesto estudiado, la figura del arraigo prevista en el artículo impugnado, procede en el marco de una investigación ministerial, cuando se trate de delitos graves en general, y por un plazo máximo de cuarenta días. Además de la comprobación de estos extremos, de acuerdo con el propio artículo, esta medida cautelar procede en los casos en que “exista riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga de la acción de la justicia o para la protección de personas o bienes jurídicos, a fin de lograr el éxito de la investigación”.

De acuerdo con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para que una restricción (en el sentido de limitante) a un derecho fundamental sea necesaria en una sociedad democrática, deben examinarse las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido y precisar la mayor o menor lesividad de aquellas.

En cuanto a la finalidad tendiente a “evitar que el indiciado se sustraiga de la acción de la justicia”, se observa que en el estado del proceso penal en el que procede el arraigo, no se requiere la existencia de mayores elementos probatorios, como la “probable responsabilidad” o el “cuerpo del delito”, sino que basta que la medida cautelar sea solicitada por el Ministerio Público con base en algún elemento de sospecha de que el indiciado podría sustraerse de la acción de la justicia, o que se permitiría proteger a personas o a bienes jurídicos.

Hasta aquí, la persona acusada de cometer un delito, es simplemente eso, una persona acusada, una indiciada, sin que se haya demostrado medianamente su probable responsabilidad en los hechos imputados.

De lo anterior, se colige que la medida del arraigo, no puede ser considerada como una medida estrictamente necesaria para conseguir que una persona se sustraiga de la acción de la justicia, toda vez que en esta etapa procesal, la autoridad aún no cuenta con elementos suficientes para tener por demostrada la existencia de un delito o de la responsabilidad del imputado. De lo contrario, estaría en aptitud de hacer ejercicio de la acción penal.

En cuanto a la finalidad consistente en “proteger personas o bienes jurídicos” tampoco se estima que esta medida sea estrictamente necesaria, pues existen otros mecanismos menos lesivos de la libertad personal que sirven para alcanzar este objetivo. Entre otras, basta señalar lo dispuesto por el artículo 2º, fracción V y el artículo 3, fracción X del propio Código Federal de Procedimientos Penales que establecen derechos a favor de las víctimas a fin de que la autoridad garantice su protección; o también, por ejemplo, no debe pasar

desapercibido el artículo 7º de la Ley General de Víctimas, que establece diversos derechos a favor de las víctimas de un delito, inclusive con independencia de que se encuentren en un proceso penal, con la finalidad de que la autoridad les proporcione medidas de protección eficaces de su vida, integridad y libertad personal.

Finalmente, no parece poder afirmarse que, en ausencia del arraigo, todas las investigaciones serían infructuosas per se, o no permitirían al Estado cumplir con sus obligaciones de garantía. Es cierto que es una herramienta que podría facilitar la investigación de un delito en determinados casos, no obstante, debe recordarse que para que la restricción a un derecho fundamental sea válida, esta debe ser estrictamente necesaria.

Por tanto, considero, el arraigo, no es una medida estrictamente necesaria para la consecución de los fines legítimos que pretende.

Por ello, tal y como señaló el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la ONU, la privación de la libertad como medida precautoria, debe basarse en una “sospecha razonable”, esto es, a través de hechos o informaciones que permitan suponer objetivamente que la persona acusada pudo haber cometido el delito, y no, con el simple objetivo de llevar a cabo la investigación. En el caso del arraigo, esta situación se ve particularmente afectada, en tanto que la misma es adoptada en el marco de una investigación, y no propiamente de un proceso penal en sentido estricto, en el que se haya demostrado el extremo de una “probable responsabilidad”, como sucede en tratándose de la prisión preventiva.

Por último, al tratarse de una amplitud de supuestos -en el caso, de todos los delitos graves-, es posible concluir que la interferencia con el objetivo de la investigación puede ser considerada como moderada o leve, en contraposición con la afectación a los derechos del indiciado (interferencia considerada como severa), toda vez que la ausencia de una medida cautelar de este tipo, en muchos casos, no implicaría el fracaso per se de la investigación y captura de los responsables, ni la infructuosidad de la investigación de los delitos, ni que se generen daños a personas o bienes jurídicos.

(El resaltado es propio)

Por su parte, el voto particular del ministro Juan N. Silva Meza fue muy concreto y directo, puntualizando que:

“Finalmente, debo insistir en mi ya reiterado criterio respecto al arraigo penal hoy constitucionalizado, en el sentido de que la inclusión en la constitución del método consistente en “primero detener para después investigar” propicia que las autoridades conciban a dicho arraigo penal, como una especial medida cautelar que propicia y permite sobreponerse en términos absolutos: Uno: al contenido esencial de los derechos fundamentales; Dos: a la libertad personal; Tres: a la presunción de inocencia; Cuatro: al debido proceso; Cinco: a la tutela judicial efectiva. Propiciando con ello la arbitrariedad y el autoritarismo, contrarios al estado democrático y constitucional, de derecho, que diseña nuestra Constitución.”

(El resaltado es propio)

VII. Cabe destacar, que de acuerdo a una nota publicada por el periódico Excélsior, 8 se reportó que en 96.7% de los casos de arraigo realizados de 2008 a 2013 se fracasó en la tarea de llevar a los criminales ante la justicia, porque nunca se encontraron las pruebas, según refieren que se dijo en el foro “Retos y Acciones del Estado Frente al Arraigo”, organizado por el Senado de la República y la Comisión de Derechos Humanos del DF.

Se refirió que incluso el propio representante de la Procuraduría General de la República señaló en dicho foro que el arraigo “ha sido ocasión para la violación de derechos humanos de manera persistente; es también ocasión para la práctica de la tortura; es ocasión para detener y luego investigar... cuando primero deben ser las investigaciones. Por los resultados obtenidos, el arraigo ha sido una figura perversa”.

Finalmente se comentó que Javier Hernández, representante de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en México, consideró que el arraigo “es un marco jurídico que cualquiera que sea la justificación que se le dé, en cualquiera de los contextos no sólo de México, sino de cualquier país sometido al escrutinio internacional y a obligaciones mandatarias en términos de derechos humanos tienen que ser revisados a la luz de la generación de violaciones a los derechos humanos que propicia y que reproduce”.

VIII. Otra de las voces más importantes que se han opuesto abierta y frontalmente en contra del arraigo, es la oficina de “Human Rights Watch” quien mediante un comunicado de prensa recientemente señaló en su portal de Internet:⁹

El Congreso mexicano debería rechazar un proyecto de reforma constitucional sobre el arraigo, señaló hoy Human Rights Watch. La reforma propuesta, que reduciría el período máximo de arraigo de 80 a 40 días, no se adecuaría a las normas internacionales de derechos humanos. En vez de ello, indicó Human Rights Watch, el Congreso de México debería directamente eliminar esta práctica.

“El arraigo contraviene algunos de los principios más fundamentales de la Constitución de México, como las garantías frente a detenciones arbitrarias, ofrece a los agentes del Ministerio Público un incentivo perverso para privar a personas de su libertad sin antes haber efectuado una investigación exhaustiva, y vulnera garantías básicas contra la tortura”, aseveró José Miguel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch. “La única forma de asegurar que se realicen investigaciones eficientes y profesionales, y de contrarrestar la negligencia y los abusos que ha fomentado esta modalidad de prisión preventiva, es eliminar el arraigo completamente de la Constitución”.

La legislación vigente concede a los agentes del Ministerio Público un plazo de cuatro días para presentar a personas presuntamente involucradas en la delincuencia organizada ante un juez. A través del arraigo, los agentes del Ministerio Público pueden además solicitar autorización judicial para extender la detención durante un período adicional de 80 días antes de consignar a estas personas, mientras continúan con la investigación.

El proyecto que actualmente está siendo debatido en la Cámara de Diputados de México reduciría a 40 días el período máximo de detención previsto en esta disposición. A su vez, ampliaría de 4 a 7 días el plazo máximo durante el cual los funcionarios judiciales pueden mantener detenidas a personas presuntamente vinculadas con la delincuencia organizada antes de presentarlas ante un juez.

Otro proyecto basado en una propuesta de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que sería discutido en la Cámara de Diputados de México, propone reemplazar el arraigo con otra variante de prisión previa a la consignación, que el texto denomina “detención con control judicial”. Esta norma permitiría a los jueces disponer la detención de presuntos delinquentes durante un lapso de hasta 10 días sin consignación, y en este período la detención sería supervisada por jueces en vez de agentes del Ministerio Público.

Ni la propuesta para reducir el período de arraigo a un máximo de 40 días, ni la que pretende reemplazarlo con una modalidad de detención con control judicial de hasta 10 días antes de la consignación, se adecuan a lo establecido en las normas internacionales de derechos humanos, observó Human Rights Watch. Tanto el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han formulado serias objeciones a la detención de una persona por un período mayor a cuatro días.

Si bien la Corte Interamericana solamente se ha pronunciado en un caso vinculado con una detención que se extendió durante 15 días (cuando el plazo máximo era de 30 días), ha manifestado expresamente que comparte el enfoque del Tribunal Europeo y el Comité de Derechos Humanos sobre la importancia de la inmediatez con que se debe ejercer el control judicial de una detención.

El Comité de la ONU contra la Tortura, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Detención Arbitraria, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas y la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados son algunas de las instituciones internacionales que han instado a México a abolir la prisión previa a la consignación.

“Cualquier ampliación del período durante el cual una persona puede quedar detenida antes de ser llevada ante un juez para ser imputada – ya sean días o semanas, y con independencia de si se llama arraigo o se la da otro nombre – constituirá una vulneración irrazonable de derechos fundamentales, y fomentará un entorno propicio para que se cometan incluso nuevos abusos”, manifestó Vivanco.

Human Rights Watch ha documentado gran cantidad de casos de víctimas que han sufrido graves abusos – como torturas y violaciones sexuales – durante la prisión preventiva durante el arraigo o antes de este período.

Por ejemplo, cuatro hombres de Baja California – Ramiro Ramírez Martínez, Rodrigo Ramírez Martínez, Orlando Santaolaya y Ramiro López Vázquez – fueron detenidos arbitrariamente en junio de 2009 y trasladados a una base del ejército, donde militares aplicaron descargas eléctricas en sus genitales, los sometieron a tácticas de asfixia, extrajeron las uñas de sus pies y los golpearon frente a sus compañeros hasta que

accedieron a firmar confesiones falsas. Estas confesiones fueron usadas posteriormente para conseguir que la justicia dispusiera el arraigo de los hombres antes de que fueran consignados. Durante el arraigo, permanecieron en una base militar, donde sufrieron nuevos abusos.

IX. Además de Human Rights Watch, la historia reciente de los últimos 15 años está plagada de recomendaciones por parte de diversas organizaciones, como lo es la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) según se puede observar en este interesante recuento:¹⁰

“Las violaciones de derechos humanos derivadas del arraigo han llevado a que diversos organismos internacionales de derechos humanos manifestaran abiertamente la necesidad de eliminar esta figura de la legislación y la práctica mexicana. En el informe sobre su visita a México en 2002, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias concluyó que, después de haber visitado las “casas de arraigo”, el arraigo representaba una forma de detención arbitraria debido a la insuficiencia de recursos judiciales y, además, señaló que los lugares donde se llevan a cabo dichas detenciones si bien no son secretos, sí son “discretos”, señalando que las ubicaciones exactas fueron más o menos un tema tabú del que ni siquiera las autoridades lo sabían con certeza (párr. 50). El Grupo de Trabajo fue el primero en condenar el uso de arraigo en México, incluso antes de su constitucionalización en 2008.

Posteriormente, el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, tras su visita a México en 2009, encontró que el uso del arraigo dejaba a los detenidos en una situación de mayor vulnerabilidad sin un estatus jurídico definido para ejercer su derecho a la defensa. Además, señalaron que la poca vigilancia sobre la práctica del arraigo amplía las posibilidades de incidencia en casos de tortura, atestiguando que cerca del 50% de las personas que entrevistaron durante su visita al Centro de Arraigos Federales en la Ciudad de México presentaban señales de tortura y malos tratos. Por tal motivo, recomendó la adopción de medidas legislativas y administrativas para prevenir casos de tortura u otros tratos degradantes bajo arraigo (párr. 238).

Meses más tarde, en marzo de 2010, durante la consideración del quinto informe periódico sobre México, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas expresó su gran preocupación sobre la legalidad de la utilización del arraigo en la lucha contra el crimen organizado en el que una persona puede ser detenida sin cargos durante un máximo de 80 días y sin las garantías jurídicas prescritas por el artículo 14 del Pacto. El Comité hizo hincapié en que las personas sujetas a esta forma de detención preventiva se encuentran en peligro de ser sometidas a malos tratos y recomendó al Estado mexicano a tomar todas las medidas necesarias para eliminar la figura del arraigo en todos los niveles de gobierno (párr. 15).

También la Relatora Especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados señaló, al término de su misión oficial a México en el mes de octubre de 2010, que llevar a cabo una detención para investigar –cuando lo apropiado debiera ser investigar de manera rápida y eficazmente para detener– son muestra de un mal funcionamiento del sistema de

procuración de justicia y constituye una violación a la presunción de inocencia. En este sentido, consideró que la figura del arraigo constituye una violación de los derechos humanos por lo que debe ser eliminada (párr. 92-94).

Más recientemente, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias señaló en su informe sobre su visita a México en marzo 2011 que varias personas enfrentan desapariciones transitorias o de corto plazo, quienes fueron posteriormente presentadas a las autoridades y puestas bajo arraigo. En ese sentido, el Grupo de Trabajo también recomendó la abolición de la figura del arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal (párr. 88).

Por otro lado, durante el Examen Periódico Universal en 2009, algunos Estados cuestionaron la práctica del arraigo en México. Nueva Zelanda, Irlanda y Suiza, recomendaron evaluar el uso del arraigo y erradicarlo “tan pronto como sea posible”, ya que puede ser considerado como una detención arbitraria. No obstante, el Estado se negó a aceptar dichas recomendaciones pues señalaron que el arraigo cumple con las normas establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con los Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

Por otro lado, según declaraciones de abogados litigantes, las demandas de amparo interpuestas en contra de las órdenes de arraigo en materia federal sólo apresuran al Ministerio Público a consignar la averiguación previa ante el Juez de Distrito para que éste decrete el auto de formal prisión antes de que sea resuelto el fondo del juicio de amparo, y dejar así sin materia el juicio en contra de la figura del arraigo. Como consecuencia, los actos anteriores se subsanan sin importar incluso si el arraigo no cumplía con los requisitos legales o constitucionales requerido, con lo que éstos quedan legitimados.

X. Finalmente, entre los académicos, periodistas y/o políticos mexicanos que abiertamente se han pronunciado en contra del agravio, encontramos al Doctor Miguel Carbonell, quien ha señalado¹¹ que El arraigo viola la Convención Americana de Derechos Humanos:

“La constitucionalización del arraigo ha generado fuertes críticas por parte de los especialistas. Se trata de uno de los aspectos más cuestionables o débiles de la reforma, ya que lleva hasta la Carta Magna el muy vernáculo principio de “detener para investigar”, cuando en la mayoría de países democráticos del mundo sucede lo contrario: primero se investiga a una persona y, cuando se reúnen los elementos suficientes, se le detiene. Los autores de la reforma quisieron ser muy “internacionales” en ciertos temas, pero resultaron excesivamente domésticos en otros.

En el fondo de las críticas que se le han hecho a esta parte de la reforma late un problema más general, sobre el que tendremos oportunidad de volver en su momento: el problema de si el combate a la criminalidad organizada puede hacerse con las reglas comunes del procedimiento penal o si, por el contrario, hacen falta reglas específicas que permitan enfrentar a las grandes bandas de asaltantes, contrabandistas, tratantes de personas, robacoches, secuestradores o narcotraficantes. Se trataría de discutir sobre la justificación y el

espacio que se le debería dar (o no dar) a un “derecho penal de excepción” o con “garantías atenuadas”.

A reserva de estudiar ese tema con detenimiento en otro escrito, creo que es importante señalar que la figura del arraigo está también prevista en distintos códigos de procedimientos penales.

Pues bien, hay al menos dos sentencias, dictadas por valientes jueces de distrito (con sede en San Luis Potosí y en Chiapas) que declaran la incompatibilidad de dicha figura cautelar con la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José.

Se trata de fallos novedosos, tanto en la forma de argumentar como –sobre todo- respecto al fondo del tema que aborda. A continuación les compartimos dichas sentencias en sus versiones públicas (sin incluir datos personales), que seguramente sentará un precedente importante para la resolución de casos futuros.”

XI. En virtud de lo anteriormente expuesto, queda más que claro que el arraigo es una figura decimonónica insostenible en nuestro Estado Mexicano, y debe ser erradicada de tajo, puesto que en el recuento de los daños, las consecuencias de su existencia no han sido para nada favorables, y por el contrario, nos alejan de la democracia y nos aproximan a un estado autoritario inquisidor, del que los mexicanos hemos luchado por alejarnos desde la fundación de nuestra nación hace un par de siglos.

Por lo anteriormente expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se deroga el Capítulo Cuarto del Título Segundo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Artículo Primero. Se reforma el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

A nadie se le podrá privar de su libertad bajo la figura del arraigo o cualquier otra modalidad similar.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo segundo. Se Derogan el Capítulo Cuarto del Título Segundo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con sus respectivos artículos 12, 12 Bis, 12 Ter, 12 Quáter y 12 Quintus.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso deberá adecuar las leyes y reglamentos correspondientes en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Notas

1 Gutiérrez, Juan Carlos y Cantú, Silvano. “El arraigo y la securitización de la justicia penal.” Revista de derechos humanos DFensor. Consultada en:

<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28473.pdf>

2 Consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

3 Consultado en: www.scjn.gob.mx

4 “Presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocésal. Influencia de su violación en el proceso penal. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que como regla de trato, el derecho fundamental a la presunción de inocencia exige que cualquier persona imputada por la comisión de una conducta tipificada como delito, sea tratada como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie, pues puede ser el caso de que ciertas actuaciones de los órganos del Estado -sin limitarlos a quienes intervienen en la función jurisdiccional propiamente dicha- incidan negativamente en dicho tratamiento. En este sentido, la violación a esta faceta de la presunción de inocencia puede afectar de una forma grave los derechos relativos a la defensa del acusado, ya que puede alterar la evolución del proceso al introducir elementos de hecho que no se correspondan con la realidad y que, en el ánimo del tribunal, y sobre todo de las víctimas y de los posibles testigos, actúen después como pruebas de cargo en contra de los más elementales derechos de la defensa. Así, la presunción de inocencia como regla de trato, en sus vertientes procesal y extraprocésal, incide tanto en el proceder de las autoridades en su consideración a la condición de inocente de la persona, como con la respuesta que pueda provenir de las demás partes involucradas en el juicio. Particularmente, la violación a la regla de trato de la presunción de inocencia puede influir en un proceso judicial cuando la actuación indebida de la policía que pretenda manipular la realidad, tienda a referirse a: (i) la conducta, credibilidad, reputación o antecedentes penales de alguna de las partes, testigos o posibles testigos; (ii) la posibilidad de que se produjere una confesión, admisión de hechos, declaración previa del imputado o la negativa a declarar; (iii) el resultado de exámenes o análisis a los que hubiese sido sometido alguien involucrado en el proceso; (iv) cualquier opinión sobre la culpabilidad del detenido; y, (v) el hecho de que alguien hubiera identificado al detenido, entre muchas otras.”

[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013; Tomo 1; Pág. 563. 1a. CLXXVII/2013 (10a.).

“Presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocésal. Su contenido y características. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocésal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. Asimismo, es necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado, especialmente de las autoridades policiales. Dada la trascendencia de una acusación en materia penal, la Constitución otorga al imputado una serie de derechos fundamentales a fin de garantizar que se efectúe un juicio justo en su contra, sin embargo, de nada sirven estos derechos cuando las autoridades encargadas de investigar el delito realizan diversas acciones que tienen como finalidad exponer públicamente a alguien como responsable del hecho delictivo. Frente a estas acciones se corre el enorme riesgo de condenar al denunciado antes de tiempo, ya que el centro de gravedad que corresponde al proceso como tal, se puede desplazar a la imputación pública realizada por la policía.”

[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013; Tomo 1; Pág. 564. 1a. CLXXVI/2013 (10a.).

“Presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal. Su relación con el principio de buena fe ministerial. Como ya lo ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la seguridad pública va de la mano, necesariamente, del respeto al orden constitucional. Asimismo, se ha reconocido que el derecho fundamental a la presunción de inocencia, como regla de trato, exige que cualquier persona imputada por la comisión de una conducta tipificada como delito, sea tratada por todas las autoridades como inocente durante el trámite del procedimiento e incluso desde antes de que se inicie. En este sentido, el respeto de las autoridades policiales y ministeriales a la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de trato, se encuentra exigido en nuestro ordenamiento jurídico, no sólo en virtud del derecho a la presunción de inocencia, sino también atendiendo a lo establecido en el artículo 21 constitucional. Dicho artículo consagra el principio de buena fe ministerial, al establecer que: “la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”. En atención a este principio, resulta indudable que con la inclusión de este apartado en el artículo 21 constitucional, el constituyente tuvo por objetivo establecer un estándar constitucional relativo a la actuación de los policías: la legalidad, la honestidad, la eficiencia y el cumplimiento de las normas de derechos fundamentales. Este estándar de actuación necesariamente implica que las autoridades policiales y ministeriales deben respetar plenamente los derechos de los detenidos y acusados, incluyendo entre ellos a la presunción de inocencia en sus distintas vertientes.”

[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013; Tomo 1; Pág. 565. 1a. CLXXIX/2013 (10a.).

5 CADH. Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

[...]

6 CADH. Artículo 8. Garantías judiciales [...] 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. [...]

7 PIDCP. Artículo 9. 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser

privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

8 Periódico Excelsior. Edición 15 abril 2015. Consultado en:
<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/15/1018707>

9 Consultado en: www.hrw.org/es/news/2013/04/

10 El arraigo hecho en México: violación a los derechos humanos

Informe ante el Comité? Contra la Tortura con motivo de la revisión del 5° y 6° informes periódicos de México. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC, Organización Mundial Contra la Tortura

11 Consultada en: www.miguelcarbonell.com

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

Que reforma los artículos 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o. de la Ley de Planeación y 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Salvador Zamora Zamora, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito Salvador Zamora Zamora, diputado integrante del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 6 de la Ley de Planeación y el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El Ejecutivo federal tiene la obligación de hacer entrega al Poder Legislativo el Informe de Gobierno cada 1 de septiembre en la apertura del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión, y un Informe sobre el estado que guarda la administración pública del país, haciendo mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales en el mes de marzo; esto con fundamento en el artículo 6 de la Ley de Planeación; fecha que coincide con las sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El informe anual de gobierno contempla el ejercicio de recursos del 1 de septiembre del año anterior al 31 de agosto del año siguiente, sin embargo en el contenido del mismo, se divide la información en 2 plazos, el primero de ellos, del 1 de setiembre del año anterior al 31 de diciembre de ese mismo año, y en un segundo plazo, del 1 de enero del año en que se entrega el informe, al 31 de agosto de ese mismo año.

El propósito de la iniciativa es establecer que el informe anual de gobierno abarque un ejercicio fiscal completo, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre del año inmediato anterior, con la finalidad de que el Poder Legislativo pueda analizar a cabalidad los resultados de un ejercicio fiscal y administrativo completo, apoyando al Ejecutivo en las acciones necesarias, para que en el Ejercicio Fiscal y Administrativo en curso puedan evitarse las acciones que no hayan sido exitosas o se replanteen estrategias en el ejercicio fiscal vigente.

La situación actual implica un conflicto que se deriva principalmente del periodo reportado, toda vez que como el propio informe lo describe, corresponde al estado general que guarda la Administración Pública Federal, las acciones realizadas y los resultados obtenidos del 1 de septiembre de un año al 31 de agosto del siguiente año , encontrándonos con dos cargas informativas.

La primera de ellas, abarca un plazo correspondiente del 1 de septiembre al 31 de diciembre el año anterior , apartado que resulta meramente informativo y no representa datos generales del ejercicio fiscal y administrativo completo, situación que pudiese permitir ocultar los datos reales de los resultados con los avances que se han obtenido de enero a agosto del siguiente año, creando una cortina estadística que no permite dilucidar claramente los resultados entre un año y el siguiente.

La segunda carga informativa es la que corresponde a un Ejercicio Fiscal y Administrativo incompleto, del 1 de enero al 31 de agosto del año siguiente , situación que nuevamente impide a esta soberanía detectar a tiempo las problemáticas y ejecutar acciones tendientes a apoyar a la administración pública federal, para ejercer de manera idónea la representatividad que la ciudadanía ha puesto en cada uno de nosotros.

Además, las comparecencias de los servidores públicos que marca nuestra Constitución, se basan en resultados incompletos, toda vez que al cuestionar a la mayoría de ellos sobre los resultados y las acciones del ejercicio inmediato anterior, responden con datos derivados de un ejercicio que aún no concluye, presentando expectativas y acciones, que por la temporalidad de las comparecencias, son aseveraciones sobre futuros inciertos.

Un ejemplo claro de esto son las acciones que se otorgan, derivadas de los programas de apoyo a la comercialización del campo, puesto que a pesar de que los recursos tienen una temporalidad para ser ejecutados, se han ejecutado curiosamente antes de la comparecencia del servidor público responsable en turno, evidentemente perdiendo gran parte del efecto para el cual fue presupuestado, ya que la oportunidad del pago obedece a los tiempos que marca la cosecha y no a los tiempos en que se acuerdan las comparecencias; lo mismo sucede con el tema de los recursos provenientes de subsidios federales, donde no se da una explicación clara, de él porque no se cumple con la programación de este ejercicio, ya que a la fecha del informe aún quedan pendientes de ejecutar.

Por lo anterior es que resulta indispensable tener las comparecencias de los servidores públicos en tiempos idóneos que nos permitan analizar la ejecución de acciones y apoyar a la administración pública federal en el ejercicio de los programas.

Es por ello, que se propone mediante la presente Iniciativa, modificaciones a la Constitución, a la Ley de Planeación y a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para que se modifique el periodo del Informe del Gobierno Federal, así como su fecha de presentación, para quedar el 1 de febrero de cada año.

Por lo que hace al informe sobre el estado que guarda la administración pública del país, que en la actualidad se entrega a la Comisión Permanente, se propone que éste sea entregado el 1 de septiembre del ejercicio fiscal en curso, temporalidad ideal para analizar el cumplimiento de las metas y por lo tanto programar el Presupuesto del ejercicio fiscal del año siguiente, no sólo para mejorar la vigilancia de la administración pública federal, sino que también contribuirá a la transparencia de ejercicio de las acciones del Gobierno Federal.

Otra ventaja de realizar la modificación a las fechas de presentación de los informes, es la garantía de analizar acciones realizadas, y de escuchar estrategias para un ejercicio que apenas inicia.

Además de lo anterior, proponemos la posibilidad de que en el Primer Informe que le corresponda a cada Presidente, este haga del conocimiento del Congreso, el estado real de como recibió la Administración Pública Federal y en su defecto iniciar las acciones legales en contra de quien o quienes resulten responsables por una mala administración; además de acreditar los elementos a la Auditoría Superior de la Federación, otorgándole una fuente más de información de un ejercicio concluido.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ante esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69. En la apertura de Sesiones Ordinarias del Segundo Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República asistirá a presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país del ejercicio fiscal y administrativo inmediato anterior . 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.

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, el informe del estado en que encontró la Administración Pública Federal y para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 6 de la Ley de Planeación, para quedar como sigue:

Artículo 6o. El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

El primero de septiembre de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

El contenido de las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal y del Gobierno de la Ciudad de México deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 7o.

1. El primero de febrero de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del segundo 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.
4. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.
5. Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al Presidente de la República para su conocimiento.

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados, a 8 de diciembre de 2016.

Diputado Salvador Zamora Zamora (rúbrica)

Que reforma y adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa por la que se adiciona un Apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como objetivo dotar de reconocimiento constitucional y autonomía en su organización interna a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión ante la debilidad institucional mostrada desde su creación hace 10 años. Señalamiento que sustento en el acelerado incremento de las agresiones a periodistas y personas defensoras de derechos humanos en la última década.

El aumento de las agresiones a periodistas y defensores de derechos humanos por parte de funcionarios públicos obliga a plantear la necesidad de garantizar constitucionalmente la seguridad y protección integral de periodistas y personas defensoras de derechos humanos de las agresiones en su contra, dar seguimiento a los casos y solicitar las órdenes de aprehensión de inculpados para que la procuración y la impartición de justicia sea pronta y expedita en lo que respecta a los crímenes contra la libertad de expresión, contra el ejercicio del periodismo y contra el trabajo realizado por las personas defensoras de derechos humanos.

Cuando la impunidad campea y no hay castigo alguno, la violencia se repite, y en este contexto las opciones para hombres y mujeres periodistas son la autocensura, el desplazamiento forzado interno y el exilio, como se señala en el informe especial del Comité para la Protección de los Periodistas.

La relación entre el crimen organizado y las autoridades municipales, estatales e incluso federales, la impunidad, la corrupción y la inoperancia de las instituciones dedicadas a la procuración e impartición de justicia son algunas de las condiciones que han convertido a México en uno de los países más peligrosos en el mundo para ejercer el periodismo, así lo externaron periodistas y activistas invitados al Foro “El Estado mexicano en las agresiones a periodistas”, organizado por legisladores de Morena en la Cámara de Diputados.

En 10 años de existencia la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), sólo se tiene una sola condena entre cientos de casos de agresiones registrados. La evidente falta de resultados de esta Fiscalía, aunada a la

incapacidad del Estado mexicano para atender el creciente número de agresiones contra la prensa, ha obligado a la sociedad civil a recurrir y a conformar organizaciones de derechos humanos integradas por activistas, periodistas y académicas, las cuales han dado seguimiento puntual a cada agresión cometida en contra del gremio periodístico durante los últimos años.

Asimismo, estos organismos de la sociedad civil han acompañado a un buen número de víctimas desde el momento de la agresión y durante el proceso ante las autoridades competentes (FEADLE y Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, instancias correspondientes), mismas que muestran poco o nulo interés a aquellos casos en los que las víctimas acuden sin el respaldo de las organizaciones o de las Comisiones Especiales en la materia tanto del Senado como de la Cámara de Diputados.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que

“[...] el asesinato, secuestro, intimidación y amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.¹

No obstante, el Estado mexicano no ha garantizado la seguridad de su ciudadanía, entre la que se encuentran las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que por decisión propia contribuyen al fortalecimiento de los derechos fundamentales, sociales, civiles, políticos, culturales y económicos.

La continuidad y el aumento de las agresiones contra la prensa están fuertemente vinculados con “la violencia que los grupos criminales y los funcionarios locales perpetraron contra los periodistas permitiendo que la impunidad se acentuara” en nuestro país, por lo que en 2015, México escaló dos puestos respecto del 2014 en el Índice Global de Impunidad 2016 realizado por el Comité para la Protección de Periodistas, ubicándose en el lugar número seis.²

Esta organización internacional también demuestra que aun cuando México “adoptó una ley en 2013 que les otorgaba mayor jurisdicción a las autoridades federales para enjuiciar delitos contra la libertad de expresión, nadie ha sido procesado en la justicia y por lo menos ocho periodistas” fueron asesinados por su labor informativa en 2015.³

En consonancia, Reporteros sin Fronteras destaca que en 2015 ocho periodistas fueron asesinados:

“[...] en cinco casos aún se desconoce la razón de su muerte— de ellos, tres en Veracruz y Oaxaca, que junto con Guerrero, se encuentran entre los estados más mortíferos para los informadores. El nivel de inseguridad es muy alto debido a la presencia de numerosos cárteles y a la corrupción de funcionarios locales.”⁴

El informe de Artículo 19 de 2015, reveló que en 2014 cada 26.7 horas se agredió a un periodista en el país, lo que quiere decir que las agresiones contra la prensa prácticamente se han duplicado en la actual administración, en comparación con el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa en el que tuvo lugar la llamada Guerra contra el narco .

“El promedio de agresiones a la libertad de expresión en México subió 80 por ciento durante los dos primeros años de gobierno de Enrique Peña Nieto. En el sexenio anterior se documentaron 1,092 agresiones, un promedio anual de 182 ataques; mientras que en los dos primeros años del gobierno actual se registraron 656 –330 en 2013 y 326 en 2014–, un promedio de 328 ataques al año. Con Felipe Calderón Hinojosa se agredía a un comunicador cada 48.1 horas y con Peña Nieto es cada 26.7 horas”.⁵

En su informe de 2016, Artículo 19 señala que

“[...] la impunidad, caracterizada por la participación, omisión e inacción del Estado, abona en la repetición de estos hechos violentos. Baste decir que en 41.5% de los casos de agresiones contra la prensa se presume que los responsables fueron funcionarios públicos. Es decir, las autoridades, de cualquier nivel de gobierno son, hoy por hoy, los principales agresores de periodistas en México”.⁶

Asimismo, de 2009 a la fecha, dicha organización tiene el registro de 38 casos de desplazamiento forzado, 38 periodistas que “han tenido que dejar su lugar de residencia por temor fundado relacionado con su labor periodística. Tan sólo en 2015 se documentaron 5 casos. De éstos, 4 de los periodistas que se desplazaron provienen de Veracruz y 1 de Tamaulipas”.

Únicamente en 2015 se documentaron 43 casos de acoso y hostigamiento contra periodistas, sobre todo cometidos a través de las redes sociales electrónicas bajo el cobijo del anonimato; así como 7 allanamientos a casas de comunicadores, y 37 privaciones ilegales de la libertad contra periodistas.

Comunicación e Información de la Mujer A.C. (CIMAC) ha denunciado en su último informe bianual que entre 2014 y 2015 la violencia contra mujeres periodistas aumentó en 70 por ciento en relación con los dos años anteriores (2012 y 2013), lo que representa “los mayores índices de violencia contra las periodistas en su ejercicio de libertad de expresión desde el año 2010. A la par la violencia feminicida contra las periodistas sigue arrancando la vida de las informadoras ante la ineficacia de las instituciones frente al poder totalitario de gobernadores y agentes del Estado”.⁷

En dicho informe, CIMAC subraya la “ineficiencia” de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) “para garantizar justicia para las periodistas, tras cuatro años de insistencia sobre la necesidad y urgencia de contar con información desagregada por sexo y tras varias solicitudes de información, hoy sabemos que de enero de 2014 a noviembre de 2015 la Fiscalía recibió 64 denuncias de mujeres periodistas de las cuales en 18 se decretó incompetencia y 33 están en trámite sin tener certeza del estado real que guarda la investigación”.⁸

Dicha organización integrada por periodistas y académicas de diversas disciplinas, señala que en 2014 y 2015 se documentaron 147 casos de violencia contra mujeres periodistas en México, dos de los cuales finalizaron en feminicidio y permanecen en completa impunidad. De 2002 hasta 2015 CIMAC ha registrado 331 hechos violentos contra las periodistas y 13 casos de feminicidio ocasionados por su labor profesional, tan sólo en estos dos últimos años se registró prácticamente la mitad de la suma total de los atentados.

Este documento titulado, “El Poder del Cacicazgo”, revela que los temas a los que daban cobertura las periodistas en el momento de la agresión, están relacionados con actos de corrupción por parte de funcionarios locales y estatales, desvío de recursos, abuso de autoridad, compra de votos, así como el seguimiento a los movimientos sociales.

De enero a septiembre de 2016, 11 periodistas han sido asesinados, convirtiéndolo en el año más violento en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto. Cifra que supera los ocho homicidios de comunicadores de 2015. Respecto al número de ataques a la prensa en el primer trimestre del año se contabilizaron 69 agresiones, de abril a junio se registraron 149; y de julio a septiembre, Artículo 19 documentó 88 atentados a periodistas. Lo que suma un total de 306 agresiones de enero a septiembre de 2016.

Asimismo, la organización Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos A. C. Informa que del primero de junio de 2014 al 31 de mayo de 2015 se registraron 448 eventos violatorios de los derechos humanos que afectaron a 248 personas, 47 organizaciones y 35 comunidades. Ocurrieron 459 detenciones arbitrarias; 224 personas privadas de la libertad por motivos políticos. En lo que va de este sexenio hasta el 2015, se cuenta con el registro de 47 ejecuciones extrajudiciales.⁹

Todo ello ha ocurrido en un periodo posterior a la creación de la FEADLE con el objetivo de atender los delitos vinculados a la libertad de expresión para ayudar a su paulatina disminución. En los hechos, sin embargo, ha ocurrido todo lo contrario. Estos datos reflejan una problemática que claramente ha sido mal atendida. El incremento en el número de agresiones, hostigamientos, acosos sexuales, desplazamientos forzados, allanamientos de los hogares y de los lugares de trabajo, así como el número de feminicidios y de asesinatos de periodistas es síntoma de que el ejercicio del periodismo en México se ha convertido en uno de los trabajos con mayor riesgo.

Asimismo, organismos internacionales de derechos humanos han emitido una serie de recomendaciones al Estado mexicano ante graves violaciones a los derechos humanos, como claramente expuso Michel Forst, experto independiente en la materia y Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos y periodistas, durante su reciente visita al Estado mexicano del 16 al 24 de enero de 2017.

“Entre agosto de 2014 y diciembre de 2015, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Detenciones Arbitrarias emitió seis opiniones oficiales al gobierno mexicano sobre casos de defensores de derechos humanos y un periodista (Librado Baños, Pedro Canché, Damián Gallardo, Enrique Guerrero, Nestora Salgado e integrantes del Frente Popular Revolucionario), quienes fueron detenidos arbitrariamente y cuyos procesos judiciales se vieron afectados por irregularidades. Esta serie de opiniones no tenía

precedentes y marcó la primera vez en que el Grupo de Trabajo emitió seis opiniones en poco más de un año. Hasta la fecha, únicamente dos de estas personas han sido liberadas, y la implementación completa de todas las Opiniones sigue pendiente.)

Además de las constantes amenazas en contra de las personas que se desempeñan en actividades de defensa de derechos humanos y por el ejercer el periodismo:

“Los periodistas que cubren las protestas frecuentemente se enfrentan a un patrón de violencia, acoso y acciones legales. Por ejemplo, en agosto de 2016, el periodista Manuel Morres fue detenido arbitrariamente durante 24 horas, mientras cubría las manifestaciones en Chiapas, y dos fotoperiodistas que observaban un incidente de tráfico en Oaxaca fueron detenidos y presuntamente torturados.

“[...] A pesar de las mejoras graduales en las garantías constitucionales de la libertad de expresión, las y los periodistas que han mantenido posiciones críticas o disidentes frecuentemente han enfrentado intimidaciones y amenazas. México se ha convertido en uno de los lugares más peligrosos del mundo para los periodistas. El periodismo de investigación es escaso debido al clima de inseguridad. Debido a la impunidad generalizada en los niveles estatal y municipal, la autocensura se ha transformado en común. Muchos periódicos en zonas propensas a la violencia evitan historias relacionadas con el crimen organizado, el tráfico de drogas o la corrupción.

“[...] El establecimiento del Fiscal Especial para los Delitos contra la Libertad de Expresión para investigar casos relacionados con periodistas ha sido un paso muy positivo en la protección de la libertad de expresión en México. Sin embargo, la sociedad civil ha criticado a la oficina del Fiscal Especial por no lograr avances significativos en las investigaciones. Desde su creación en julio de 2010 y hasta noviembre de 2015, la FEADLE informó sólo 31 investigaciones sobre homicidios y 25 desapariciones de periodistas y sin información de persecución efectiva.

“La complicidad entre los grupos criminales y las autoridades es uno de los elementos más perturbadores que contribuyen a los ataques contra quienes defienden derechos humanos en México. A pesar de los riesgos que enfrentan, varios defensores y defensoras de derechos humanos y periodistas han denunciado la infiltración de grupos criminales en las instituciones del Estado, especialmente en las procuradurías y las corporaciones policiales”.¹⁰

Este panorama evidencia que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión no ha cumplido con su tarea. Los motivos de semejante incumplimiento son diversos, entre ellos se encuentran la ausencia de suficientes facultades para poder realizar investigaciones exhaustivas que terminen en procesamientos (y con ellos en el paulatino aminoramiento de la impunidad), el hecho de carecer de perspectiva de género y la falta de autonomía para atender en su justa dimensión las agresiones que en un gran número provienen de las propias instituciones del Estado.

El Estado mexicano debe ser consecuente con las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos aprobadas en los últimos años, con la finalidad de fortalecer

nuestra incipiente democracia, que año tras año se debilita ante los sistemáticos ataques contra medios de comunicación, periodistas y personas defensoras de derechos humanos, cuyos perpetradores buscan –y hasta cierta medida han logrado conseguir– frenar la defensa, promoción y respeto de los derechos humanos, así como la divulgación de la información.

En el caso de hombres y mujeres periodistas sus agresores han conseguido silenciarlos mediante la autocensura, y en su expresión máxima estos les han arrebatado la vida, lo que perjudica el acceso y el derecho a la información del pueblo mexicano; vulnera nuestra democracia y obstaculiza los derechos civiles. Problemática que contraviene el numeral sexto constitucional que en sus párrafos primero y segundo dicta:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Las agresiones contra periodistas y la impunidad en la que se mantienen quebrantan igualmente los preceptos de los artículos 7o., 8o. y 17 constitucionales.

Es obligación de los tres órdenes de gobierno reconocer el importante papel que desempeñan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en la construcción de un Estado democrático, garantizar su seguridad y su integridad personal, así como condenar cualquier expresión pública que desacredite su labor.

Es nuestra tarea como legisladores garantizar las condiciones para el pleno ejercicio del periodismo por parte de hombres y mujeres que por decisión propia cumplen con un papel fundamental para la construcción de un Estado democrático.

A partir de las experiencias narradas por periodistas, personas defensoras de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la función de la FEADLE, y con base en testimonios, estadísticas e investigaciones realizadas por organismos de probada competencia en la materia, que han revelado y constatado que la mayoría de las agresiones contra medios de comunicación, hombres y mujeres periodistas, y personas defensoras de derechos humanos provienen de funcionarios públicos y gobernantes, se propone reconocer constitucionalmente a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión dotarla de la autonomía en su gestión y organización interna con el objetivo de frenar y poner solución a la impunidad en la que persiste la totalidad de las agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Es por ello que me permito someter a esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 102.

A...

...

...

...

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República, y con la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión . El nombramiento y remoción de los fiscales especializados en materia de delitos electorales y combate a la corrupción antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión contará con autonomía de gestión y presupuestaria, así como para determinar su organización interna y tendrá personalidad jurídica; su objeto será proteger a las personas que defienden los derechos humanos y a periodistas de las agresiones en su contra. Será integrada por el Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión con competencia en todo el territorio nacional, por 32 delegados estatales con funciones en cada una de las entidades federativas y por un Consejo Consultivo integrado por 12 consejeros.

El Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión y los 32 delegados estatales durarán en su encargo seis años, sin posibilidad de reelección, los requisitos para su nombramiento no podrán ser menores de los solicitados para ser Fiscal General. Quien haya ocupado la titularidad, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. El Consejo Consultivo se integrará por 12 consejeros: cuatro del ámbito académico, cuatro personas defensoras de derechos humanos y cuatro periodistas, durarán en su encargo seis años y podrán ser reelectos por un periodo más. El Consejo Consultivo determinará el procedimiento de elección de los 32 delegados.

El Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión y el Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente con la misma votación calificada a propuesta de instituciones públicas de educación superior y organismos de la sociedad civil. El Fiscal deberá rendir cuentas a las Cámaras del Congreso

de la Unión al inicio de cada periodo legislativo. El reglamento de la Cámara de Senadores determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas a desempeñar los cargos de Fiscal Especial y consejeros.

...

...

...

B.

Transitorios

Artículo Primero. Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El primer titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión nombrado por el Senado a propuestas de instituciones públicas de educación superior y organismos de la sociedad civil, será elegido dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la presente reforma, y durará en su cargo hasta el 31 de agosto de 2021.

Artículo Tercero. El primer Consejo Consultivo nombrado por el Senado a propuestas de instituciones públicas de educación superior y organismos de la sociedad civil, será elegido dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la presente reforma, y durará en su cargo hasta el 31 de agosto de 2021.

Artículo Cuarto. Una vez conformado el Consejo Consultivo, contará con tres meses a partir de su elección para hacer público el procedimiento de designación de los 32 delegados estatales que conformarán la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión.

Artículo Quinto. Los primeros 32 delegados estatales designados mediante el procedimiento establecido por el Consejo Consultivo durarán en su cargo hasta el 31 de agosto de 2021.

Notas

1 www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm

2 Después de Somalia, Iraq, Siria, Filipinas y Sudán del Sur.

3Comité para la Protección de Periodistas, “Eludir los asesinatos – Índice Global de Impunidad 2016”, por Elizabeth Witchel, 27 de octubre 2016, <https://cpj.org/es/2016/10/indice-global-de-impunidad-eludir-los-asesinatos.php#more>

4 Reporteros sin Fronteras, Informe Anual 2015, en
<http://www.informeannualrsf.es/news/mexico/>

5 Artículo 19, “Estado de Censura”, 2015, en
<https://www.article19.org/data/files/medialibrary/37906/EstadodeCensuraIntro.pdf>

6 Artículo 19, “MIEDO. Medios/Impunidad/ Estado/ Democracia/ Opacidad, página 13.

7 CIMAC. “El Poder del Cacicazgo. Violencia contra Mujeres Periodistas 2014-2015”,
pág. 8.

8 Ibídem, pág. 9.

9 ACUDEH <http://acuddeh.org/spip.php?article4040>

10 Forst, Miguel “Informe final” 24 de enero 2017, en:

<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el día 2 del mes de febrero de 2017.

Diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica)

Que reforma los artículos 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas 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 las fracciones I, II y VIII del artículo 35 y la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El 22 de diciembre de 1969, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reconoció a los jóvenes mexicanos como ciudadanos a partir de los 18 años.¹ Hasta antes de esa fecha, en nuestro país la ciudadanía era adquirida al cumplir 21.

La reducción de la edad para convertirse en ciudadanos fue uno de los logros obtenidos por los jóvenes pertenecientes al movimiento estudiantil de 1968. No obstante que dicho cambio no había sido planteado como una exigencia del movimiento estudiantil en su pliego petitorio, se hizo evidente el creciente interés de los jóvenes para participar activamente, y no como meros espectadores, en la vida pública.

En años recientes, movimientos como el #YoSoy132 y los paros de actividades en planteles del Instituto Politécnico Nacional, organizados por estudiantes, son claras muestras de que la juventud mexicana continúa luchando por una mayor participación política y por ampliar sus libertades democráticas.

Es importante señalar que la población de nuestro país está compuesta, en una cuarta parte, por jóvenes. De acuerdo con datos del Inegi,² en 2015 residían en México 30.6 millones de jóvenes de 15 a 29 años, es decir el 25.7% del total de mexicanos. A su vez, dicha población joven se compone de la siguiente manera:

- 35.1% son adolescentes de 15 a 19 años
- 34.8% son jóvenes de 20 a 24 años
- 30.1% tienen de 25 a 29 años

No obstante que la juventud mexicana es un sector poblacional muy numeroso, los partidos políticos tradicionales suelen ignorar sus exigencias y dejarlas fuera de sus agendas. Ello ha generado que la brecha entre la clase política y la juventud sea cada vez mayor.

Actualmente, un gran número de jóvenes mexicanos se mantienen ajenos al acontecer político del país, absteniéndose de votar en los comicios y de militar en partidos políticos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012,³ un 32.5% de los jóvenes percibían la situación del país como preocupante. Sin embargo sólo el 9.5% dijo interesarse mucho en la política, mientras que el 46% dijo interesarse poco y el 43.2% nada.

Cabe hacer una aclaración. Los jóvenes están desencantados con la política como tradicionalmente es entendida, con la que desarrollan los partidos y la clase política. Sin embargo, la juventud mexicana ha buscado alternativas de participación, fuera de las estructuras gubernamentales, para incidir en la toma de decisiones y expresarse respecto de los temas que les interesan.

Según datos de la referida Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012,⁴ 45% de los jóvenes no simpatiza con ningún partido. Los motivos de ello son: el 31% dijo no estar interesado; el 19.5% indicó que la razón es que “los políticos no cumplen lo que prometen”; el 14.3%, porque “no saben de política”; y, el 13.1% “por la corrupción en las instituciones”.

Otra de las causas más significativas es el hecho de que los partidos políticos tradicionales no les otorgan roles protagónicos a los jóvenes, y que éstos se encuentran subrepresentados al interior de las organizaciones partidarias: mientras que los jóvenes, en 2015, representaban más del 25% de la población total del país, su representación al interior de los partidos apenas alcanzó entre 9% y 18%⁵ de los candidatos propietarios a diputados federales.

En cuanto al abstencionismo de la juventud mexicana, según datos del Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía 2014,⁶ sólo el 53.11% de los mexicanos de entre 20 y 29 años participó en los comicios federales de 2012, siendo uno de los sectores poblacionales con menor participación.

Sin embargo, es importante resaltar que los mexicanos de entre 18 y 19 años, quienes por primera vez ejercieron el voto, fueron una excepción entre la población joven, ya que el 62.03%⁷ de las personas comprendidas en ese rango de edad acudieron a las urnas a sufragar. Dicho entusiasmo podría deberse a la novedad que representa para los jóvenes ejercer por primera vez su derecho a votar.

La conclusión que se obtiene a partir de los resultados de las encuestas es que los jóvenes se muestran reticentes a los medios tradicionales de participación política, en específico los partidos.

En cambio, la juventud busca otros canales para expresar sus preocupaciones e intereses, por ejemplo mediante su incorporación a colectivos y organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con el Índice Nacional de Participación Juvenil 2015-2016,⁸ 8 de cada 10 personas involucradas en el funcionamiento de los colectivos, son jóvenes. Por otra parte, 4 de cada 10 involucrados en organizaciones de la sociedad civil son jóvenes.⁹ Diversos movimientos estudiantiles que han tenido lugar en años recientes, también demuestran que los jóvenes manifiestan su interés de participar en la cosa pública de muy diversas maneras.

En la actualidad, el derecho al voto a partir de los 16 años es una normativa que se implementa en forma facultativa¹⁰ en diversos países del mundo. Son varios los ejemplos que pueden citarse: Austria, algunos estados y municipios alemanes, Escocia, Indonesia y Chipre. En América Latina, Cuba, Nicaragua, Brasil y Ecuador. En el caso de Irán, las personas pueden votar desde los 15 años.

El establecimiento de los 16 años, y no otra edad, como la mínima para poder ejercer el derecho al sufragio tiene una razón, principalmente: a pesar de que la mayoría de edad se alcanza a los 18, una buena parte de los derechos y deberes de la juventud se adquieren a los 16 años.¹¹

Por ejemplo, el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija en 15 años la edad mínima de admisión al empleo. A su vez, el artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo permite que los jóvenes de 16 y 17 años puedan trabajar sin la necesidad de que sus padres les otorguen una autorización, contrayendo, en consecuencia, la obligación de registrarse en el padrón de contribuyentes.

Cecilia Soto señala al respecto de los menores trabajadores que, “este grupo no tiene representación política alguna. Tiene obligaciones, pero su derecho a hacerse oír, para participar en los procesos de participación ciudadana sobre asuntos que pueden cambiar sus vidas, es nulo”.¹²

Un tercer ejemplo es que el Código Civil Federal, en su artículo 148 fija como edad mínima para contraer matrimonio 16 años para el caso de los hombres y 14 para el caso de las mujeres. Finalmente, cabe señalar que los menores de entre 12 y 18 años, pueden ser juzgados y sentenciados por la comisión de un delito, de acuerdo con lo previsto por la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada en 2016.

El European Youth Forum, plataforma que aglutina a diversas organizaciones juveniles europeas, expone 3 argumentos¹³ en favor de otorgar el derecho a votar a los jóvenes de 16 años. Brevemente, dichos argumentos son:

1. Por razones de participación democrática. El segmento poblacional de entre 16 y 17 años es el grupo de edad más reticente a participar en discusiones políticas y afiliarse a partidos. Los incentivos para participar en procesos de toma de decisiones bajan cuando no se tiene una capacidad real de influir en los mismos, por lo que rebajar la edad mínima para votar propiciaría un aumento en la participación juvenil en la democracia.

2. En razón de los cambios demográficos. En este aspecto, es importante señalar específicamente el panorama mexicano: En 2018, aproximadamente 24 millones de personas registradas en el padrón electoral, serán jóvenes de entre 18 y 39 años,¹⁴ es decir, 4 de cada 10 votantes. El voto de los jóvenes será un factor definitivo en la elección del siguiente Presidente, si deciden hacer uso de ese derecho.

3. Por razón de mantener una coherencia entre los derechos y las obligaciones. Si bien, los jóvenes de 16 años están en aptitud de adquirir obligaciones, como trabajar, contraer

matrimonio o emanciparse, no cuentan con la posibilidad de influir, mediante el voto, en la toma de decisiones que les afectan.

Por lo anteriormente expuesto, la presente iniciativa busca reformar las fracciones I, II y VIII del artículo 35, a fin de facultar a los mexicanos mayores de 16 años para que puedan ejercer su derecho al voto activo durante los ejercicios electorales y consultas populares, y que, asimismo, puedan ser votados.

Por otra parte, se reforma la fracción III del artículo 36 para señalar que en el caso de los mexicanos de entre 16 y 18 años, el voto será facultativo, no obligatorio.

Es importante señalar que la iniciativa no implica una reducción a la edad necesaria para obtener la ciudadanía ni la mayoría de edad. La UNICEF ha señalado al respecto que “de ningún modo es posible equiparar el derecho al voto con la mayoría de edad, que se alcanza de pleno derecho a los 18 años. Es necesario alertar sobre el riesgo potencial y el error conceptual de reducir el nivel de atención y de inversión que un país debe dedicar a todos los ciudadanos menores de 18 años como las personas en proceso gradual de formación que son.”¹⁵ Por ello, el Estado debe continuar impulsando acciones, por medio de los tres Poderes de la Unión, que garanticen una protección especial a niños niñas y adolescentes.

Señala, además, que las “leyes electorales, al incluir a los adolescentes en el proceso, deben perseguir como único fin una participación más amplia, teniendo en cuenta criterios como una edad adecuada, la voluntariedad, los mecanismos que garanticen efectivamente el ejercicio libre de ese derecho.”¹⁶

Una sociedad que aspira a consolidar un régimen democrático, debe valorar a sus jóvenes como un elemento indispensable para que dicha consolidación se lleve a cabo, incentivando su participación, ya que su escasa actividad en los comicios perjudica el funcionamiento de la democracia. La juventud debe ser el agente de cambio que renueve la cultura y las prácticas políticas vigentes en México.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma las fracciones I, II y VIII del artículo 35 y la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman las fracciones I, II y VIII del artículo 35 y la fracción III del artículo 36, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares. Las personas de entre dieciséis y dieciocho años de edad también podrán votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. Las personas de entre dieciséis y dieciocho años de edad también podrán ser votadas. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III ... VII

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Las personas de entre dieciséis y dieciocho años de edad también podrán votar en las consultas populares, que se sujetarán a lo siguiente:

1o. ... 7o.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. ... II.;

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley. En el caso de las personas de entre dieciséis y dieciocho años, el voto será considerado sólo como un derecho, no como una obligación.

IV ... V

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En un plazo de 120 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara deberá armonizar la legislación secundaria correspondiente, de acuerdo al presente Decreto.

Tercero. En un plazo de 120 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Instituto Nacional Electoral deberá armonizar las respectivas normas en materia electoral, de acuerdo al presente Decreto.

Cuarto. En un plazo de 120 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Instituto Nacional Electoral deberá implementar las medidas necesarias, a fin de expedir credenciales para votar temporales para los mexicanos de entre 16 años y menores a 18 años, que así lo soliciten. Asimismo, deberá implementar un Registro Federal de Electores de menores de 18 años.

Notas

1 Decreto por el que se reforma el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4650410&fecha=2/12/1969&cod_diario=200186

2 Estadísticas a propósito del... Día Internacional de la Juventud (15 a 29 años) 12 de agosto, Inegi, Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/juventud2016_0.pdf

3 Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012, IMJUVE, Disponible en: http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ENVAJ_2012.pdf

4 *Ibídem.*

5 Ríos, Greta y Scharnagl, Stefan, ¿Qué pasa con los jóvenes y la política en nuestro país? , Ollin, AC. Disponible en: http://ollinac.org/que-pasa-con-los-jovenes-y-la-politica-en-nuestro-pais/#_ftn3

6 Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía 2014 , IFE, Disponible en: <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/InfPaisCalidadCiudadania.pdf>

7 *Ibídem.*

8 Índice Nacional de Participación Juvenil 2015-2016 , Ollin A.C., Disponible en: <http://ollinac.org/indice-nacional/>

9 *Ibídem.*

10 El derecho al sufragio de los adolescentes de 16 y 17 años , UNICEF, Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/spanish/UNICEF_EL_VOTO_A_LOS_16.pdf

11 ¿Por qué el voto a los 16? , Consejo de la Juventud de España, Disponible en: <http://www.cje.org/es/en-que-trabajamos/asociacionismo-juvenil-y-participacion-social/que-proponemos/por-que-el-voto-a-los-162/>

12 Soto, Cecilia, CDMX: derecho al voto a los 16, Excélsior, Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/cecilia-soto/2016/07/25/1106954>

13 Resolution on lowering the electoral age to the age of 16 , European Youth Forum, Disponible en: <http://www.cje.org/descargas/cje4963.pdf>

14 ‘Millennials’ definirán a presidente de México en 2018, El Informador, disponible en:

<http://www.informador.com.mx/mexico/2016/685950/6/millennials-definiran-a-presidente-de-mexico-en-2018.htm>

15 Ibídem.

16 Ibídem.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)